David Andersen og
Svend-Erik Skaaning

Dansk demokrati i perspektiv

Magtudredningen 2.0

David Andersen og
Svend-Erik Skaaning

Dansk demokrati i perspektiv

Magtudredningen 2.0

Dansk demokrati i perspektiv

Omslag, tilrettelægning og sats:
Camilla Jørgensen, Trefold
Redaktion: Karina Bell Ottosen
Korrekturlæsning: Hans Ørbæk
Denne bog er sat med FS Ostro og Object Sans
E-bogsproduktion: Narayana Press

ISBN 978 87 7597 602 7 (trykt bog)
ISBN 978 87 7597 727 7 (e-pdf)
ISBN 978 87 7597 728 4 (e-pub)
ISBN 978 87 7597 729 1 (lydbog)
ISBN 978 87 7597 871 7 (open access)

Aarhus Universitetsforlag
Helsingforsgade 25, 8200 Aarhus N
unipress@unipress.au.dk
unipress.dk

FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord

Dansk demokrati i perspektiv udspringer af forskningsprojektet Magtudredningen 2.0. Vi har igennem mange år arbejdet med demokratiets årsager og virkninger i et internationalt og historisk perspektiv. Først i de seneste år har vi rettet et professionelt fokus mod det danske demokratis baggrund, status og robusthed. Vores faglige baggrund lader sig dog ikke fornægte, så formålet med bogen er netop at bruge udsyn og tilbageblik til at opnå en bedre forståelse.

Med udgangspunkt i en snæver forståelse af demokrati som politiske institutioner, der sikrer frie, fair og inklusive valg til den udøvende og lovgivende magt, ytrings-, informations-, forsamlings- og organisationsfrihed og kontrol med regeringen, beskriver og forklarer vi, hvordan det danske demokrati opstod, klarer sig i dag og står rustet til at imødegå forskellige udfordringer.

Vi vil gerne takke Jørgen Elklit, Carl Henrik Knutsen, forskningsledelsen for Magtudredningen 2.0, den anonyme reviewer samt vores redaktør, Karina Bell Ottosen, for deres hjælpsomme kommentarer til manuskriptet. Vi takker også Suthan Krishnarajan, Jens Peter Christensen, Peter Bjerre Mortensen og Jørgen Grønnegård Christensen for stimulerende diskussioner om delemner.

Vi håber, at bogen giver anledning til oplysning om og diskussion af et vigtigt emne i en tid, hvor demokratiet er under pres i store dele af verden.

Forfatterne, marts 2025

Kapitel 1

Demokratiets kerne historisk og internationalt

Den 6. januar 2021 strømmede tusinder af vrede demonstranter mod Kongressen i Washington DC, mens Stars and Stripes-flag vajede over menneskemængden. Med vrede tilråb brød Trump-støtter gennem hegnet og stormede bygningen, hvor USA's lovgivende forsamling var i gang med at godkende resultatet af præsidentvalget to måneder tidligere. Herefter fulgte nogle af de mest dramatiske timer i nyere amerikansk historie, hvor vi forbavsede så til, mens kaos bredte sig i det hus, der symboliserer verdens ældste, moderne demokrati. De mest sensationelle udlægninger pointerede, at demokratiets overlevelse i USA balancerede på en knivsæg. Kun i sidste øjeblik blev det reddet ved at indsætte militæret, og fordi vicepræsident Mike Pence insisterede på at gennemføre udnævnelsen af Joe Biden til ny præsident.

Det er vanskeligt at sige, hvor tæt USA var på et egentligt demokratisk sammenbrud i den situation. I bagklogskabens lys er det nok ret usandsynligt, men det er værd at bemærke, at 2.000-2.500 af Donald Trumps tilhængere var strømmet til den amerikanske hovedstad, fordi de ikke ville anerkende præsidentens valgnederlag til Biden den 3. november 2020.[1] På selve valgdagen erklærede Trump først sig selv som

vinder, og da de officielle resultater begyndte at pege i den modsatte retning, var han hurtig til at fremsætte anklager om valgsvindel.

I dagene efter valget krævede Trump og hans støtter omvalg og omtællinger, og de forsøgte ihærdigt at presse embedsværket, valgtilforordnede og domstole til at omstøde valgresultatet i delstater, hvor der havde været tæt løb. Så sent som den 2. januar 2021 kontaktede Trump Brad Raffensperger, der havde det overordnede ansvar for valget i Georgia, og forsøgte at overtale ham til at "finde 11.780 stemmer", så delstatens valgresultat kunne vendes til Trumps fordel. Til trods for disse beskyldninger og tiltag har alle troværdige rapporter og ekspertvurderinger dog konkluderet, at præsidentvalget i november 2020 levede op til amerikanske og internationale standarder for demokratiske valg.[2] Trump vandt det efterfølgende præsidentvalg den 5. november 2024 over Kamala Harris. I den nye embedsperiode har vi set Trump genoptage og forstærke sin udfordring af demokratiske normer og institutioner, f.eks. når han udsteder dekreter, der formodentligt er forfatningsstridige, og i kraft af hans ambitioner om at retsforfølge kritiske medier og politiske modstandere og ikke at følge domstolenes anvisninger, hvis de byder ham imod.

Trumps forsøg i 2020-2021 på at ændre resultatet af et demokratisk valg og hans nuværende forsøg på at bekæmpe demokratiet fra en position som regeringsleder er langtfra det eneste skræmmebillede i nutidens verden. Lignende udviklinger i andre lande har fremkaldt en stærk og generel pessimisme på demokratiets vegne. Demokratiets krise forekommer åbenlys, når vi kigger andre steder hen, hvor valgte regeringsledere har haft succes med at underminere demokratiet. I Tyrkiet har Recep Tayyip Erdoğan trynet den frie presse. I Venezuela har først Hugo Chávez og siden Nicolás Maduro prøvet at lukke munden på kritiske grupper i parlamentet og civilsamfundet. I Indien har Narendra Modi bevidst arbejdet på at hæmme domstolenes uafhængighed, ligesom

det er sket i Ungarn under Viktor Orbán. Dette er blot et lille udpluk af mange forfaldshistorier de seneste 10-15 år.[3]

I flere tilfælde er de politiske rettigheder blevet undermineret så meget, at frie valg ikke længere afgør, hvem der sidder på regeringsmagten,[4] og derfor er der ikke længere tale om demokrati. I 2018 styrede Erdoğan f.eks. udviklingen mod diktatur i Tyrkiet ved at anholde præsidentkandidaterne fra to oppositionspartier, Selahattin Demirtaş og Eren Erdem, forud for præsidentvalget. Baggrunden var tvivlsomme anklager om støtte til terrorisme. Erdoğan udnyttede her de ekstra beføjelser til præsidentembedet, som han selv havde fået gennemført ved en forfatningsændring i 2017, der bl.a. afskaffede premierministerposten.

Det tyrkiske eksempel viser os blot nogle af de mange måder, den demokratiske proces kan omgås på. Undermineringen kan også ske ved at ændre valgsystemer, så oppositionspartier i udgangspunktet har sværere ved at vinde, eller ved at lave ændringer i reglerne for vælgerregistrering, som mindsker valgdeltagelsen for bestemte samfundsgrupper. Der kan laves om på valgdistrikter og valgsystemer, så omsætningen af stemmer til mandater favoriserer den siddende regering, eller regler om finansiering af valgkampe kan indrettes, så de tilgodeser den siddende regering.

Ud over at manipulere regler og institutioner, der knytter sig til selve valget, har mange folkevalgte regeringer også brugt tiden mellem valgene til at samle magten omkring sig. I Venezuela udnyttede Hugo Chávez og Nicolás Maduro deres præsidentposter til at placere politisk loyale folk på centrale poster i administrationen, i medierne og ved domstolene. Det betød, at det blev sværere at kontrollere deres regeringsførelse. Vladimir Putin slækkede gradvist parlamentets mulighed for kritisk granskning af regeringen i Rusland. I Polen og Ungarn dikterede regeringspartierne PiS og Fidesz, at frie medier og NGO'er fik skærpede krav for registrering, afrapportering og beskatning, så det blev vanskeligere for dem at kritisere magthaverne. Selv om oppositionspartier frit kan stille op, be-

tyder disse tiltag, at de får sværere ved at vinde valg. Det er vanskeligere, når de bliver forhindret i at organisere sig og komme til orde, samtidig med at regeringen udnytter sin position til at sprede propaganda og misbruge offentlige midler. Reglerne og det system, der håndhæver reglerne, virker til regeringens fordel.

I dele af verden går Danmark for at være et lys i mørket – et nærmest mytisk sted kendetegnet ved et fredeligt, stabilt og velfungerende demokrati.[5] Langt de fleste danskere er da også opsatte på at bevare folkestyret. Alligevel støder vi herhjemme på en nagende tvivl og pessimisme om demokratiets fremtid blandt politikere og meningsdannere. Tvivlen og pessimismen bygger dog ofte på øjebliksbilleder uden tanke på det danske demokratis udviklingshistorie og situationen uden for Danmark. I denne bog sætter vi derfor vores demokrati i relief og kaster lys på dets fortid og på andre lande for bedre at kunne forstå det danske demokratis tilstand og udfordringer.

Den oprindelige magtudredning konkluderede i 2003, at Danmark var karakteriseret ved "en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner".[6] Men den var forholdsvis tavs om den historiske baggrund og udvikling. Desuden har det danske samfund og verden omkring os udviklet sig i de mere end 20 år, der er gået, siden den blev afsluttet, så diagnosen på demokratiet trænger til en opdatering. Det er hovedformålet med Magtudredningen 2.0. Vores bidrag består i den sammenhæng i at levere et internationalt og historisk perspektiv på det danske demokratis baggrund, status og robusthed med fokus på liberal-demokratiske institutioner.

Store spørgsmål og modsatrettede påstande

Hvordan har det danske demokrati udviklet sig? Hvor demokratisk er Danmark i dag? Hvilke udfordringer står det danske demokrati over for? Det er store spørgsmål, som har dannet grundlag for megen diskussion i de seneste år både blandt forskere og i den offentlige debat, hvor det især er demokratiets tilstand, som der er uenighed om.

På den ene side er der en pessimistisk lejr, som siger, at det danske demokrati er stærkt udfordret eller i decideret tilbagegang. Journalisten Esben Schjørring har f.eks. hævdet, at Danmark er på vej til en "demokratisk burn out", mens en forsker med speciale i civilsamfund og aktivisme, Silas Harrebye, taler om, at "det danske demokrati er gået i en slags koma".

På den anden side er der en optimistisk lejr, som fremhæver det danske demokrati som et mønstereksempel til inspiration for andre lande. Chefredaktøren på *Altinget*, Jakob Nielsen, understreger: "det danske demokrati er ikke i krise, selvom alt langt fra fungerer godt nok", mens valg- og demokratiforskeren Jørgen Elklit bekendtgør, at "vi danskere kan [...] udråbe os selv til at være verdensmestre i at afholde parlamentsvalg". Demokratikommissionens rapport fra 2020, der tager pulsen på det danske demokrati, er lidt tvetydig, idet den både afviser en generel krise, men samtidig trykker på alarmknappen.[7]

Det er tankevækkende, at eksperter og iagttagere når frem til så vidt forskellige diagnoser. Det kan både bunde i forskellige demokratiopfattelser, og at de samme faktuelle forhold bliver tolket forskelligt. Udgangspunktet for vores undersøgelse er, at vi kan komme et væsentligt skridt nærmere en fælles forståelse og præcis diagnose, hvis vi retter fokus mod de mest elementære kendetegn ved demokrati.

Liberal-demokratiske institutioner

Når vi diskuterer demokratiets fortid, nutid og fremtid, er vi nødt til først at lægge os fast på, hvad vi mener med demokrati. Der er et væld af bud på, hvad demokrati er.[8] I vores tilfælde tager vi udgangspunkt i en afgrænset liberal demokratiforståelse, fordi den fremhæver en række fundamentale institutioner, som de fleste komparative demokratiforskere anser som demokratiets kerne. Det drejer sig om fire institutioner:

- frie og fair valg, der afgør, hvem der sidder på den lovgivende og udøvende magt, dvs. parlamentet og regeringen
- lige og almindelig valgret
- ytrings- og informationsfrihed, forsamlingsfrihed og organisationsfrihed
- kontrol af regeringen.

Det afgørende i vores analyse er, hvorvidt disse institutioner fungerer i praksis og ikke bare på papiret. Fungerer en eller flere af dem ikke i praksis, taler vi om autokrati. Desuden fokuserer vi på det nationale og ikke det regionale eller lokale niveau. I Danmark udviklede det kommunale demokrati sig gennemgående tidligere end det landspolitiske, men det er altså ikke en del af bogens fokus.

Selv om mange mener, at der skal mere til end de fire ovennævnte institutioner for at gøre et land demokratisk, er der en række udfordringer ved at udvide demokratibegrebet i en bog som denne. For det første er der stor uenighed om, hvordan og på hvilke måder demokratibegrebet skal udvides. F.eks. mener flere på højrefløjen, at borgerne i et demokratisk samfund skal have ret til et udvidet katalog af liberale friheder, som angiver, hvad staten ikke bør blande sig i, såsom religionsfrihed, bevægelsesfrihed, privat ejendomsret og retten til privatliv mere generelt. Flere på venstrefløjen opfatter til gengæld adgang til sociale ydelser, f.eks. folkepension og arbejdsløshedsunderstøttelse, og serviceydelser, f.eks. uddannelse og sundhed, som demokratiske rettigheder. Andre igen stiller krav om, at den offentlige debat på Christiansborg, i aviserne og på sociale medier skal være præget af en ligeværdig og åbensindet samtale, så de politiske beslutninger bliver sagligt begrundede og tager højde for samfundets og kommende generationers bedste.

Flertallet af danskere vil nok mene, at disse elementer er positive og vigtige for et velfungerende demokrati, men det er noget andet at påstå, at de hører med til et demokrati *per*

definition. Sat på spidsen ville det betyde, at f.eks. afskaffelse af folkepensionen, installation af kameraovervågning på alle offentlige veje eller afskaffelse af faktatjek på Facebook i sig selv skulle udgøre demokratisk tilbagegang. Det ville også betyde, at vi skulle anse ufornuftige politikker som udemokratiske, alene fordi de strider mod sagkundskaben. Vores hensigt er ikke at underkende disse alternative demokratiforståelser. Pointen er blot, at de fundamentale uenigheder om, hvad der tæller som demokratisk og ikke, taler for at anvende den afgrænsede liberale demokratiforståelse, der kun fokuserer på centrale komponenter, som langt de fleste politikere, eksperter og almindelige borgere er enige om.

For det andet gælder det, at jo bredere demokratiforståelse, desto vanskeligere bliver det at finde relevant information og tildele alle aspekter tilstrækkelig opmærksomhed. I mange tilfælde kan det være vanskeligt nok ud fra den afgrænsede forståelse at vurdere, om valg er frie og fair, hvor meget politisk frihed borgerne nyder, og hvor meget regeringen er begrænset i forhold til magtmisbrug. Hvis vi udvider fokus fra den liberal-demokratiske kerne, skal vi også vurdere, hvorvidt velfærdsydelserne sikrer demokratisk ligeværdighed, om specifikke overvågningstiltag krænker privatlivets fred, og om debatkulturen fører til fornuftig politik, og så overstiger vi grænsen for, hvad vi kan gabe over her.

For det tredje er det en analytisk fordel at fokusere på institutionelle aspekter. Frie og fair valg, lige og almindelig valgret, forskellige former for politisk frihed og mulighed for kontrol med regeringen er institutioner, der sætter rammen for politik, men de bestemmer ikke det konkrete indhold af politikken. Rammen giver i stedet befolkningen mulighed for at præge politikken gennem valget af repræsentanter og deltagelse i den offentlige debat. Når vi skelner mellem form og indhold på denne måde, undgår vi, at demokratiet bliver kastebold i en politisk kamp, hvor det bliver taget til indtægt for alt godt eller alt skidt, som i virkeligheden skyldes politiske idéer eller samfundsmæssige udviklinger. Desuden gør

det os bedre i stand til at adskille demokrati fra nogle af dets mulige årsager og virkninger. Hvis vi f.eks. betegner en polariseret debatkultur, økonomisk ulighed og modstand mod eller støtte til indvandring som udemokratisk, bliver forholdene mellem disse faktorer og demokrati afgjort per definition frem for at være empiriske spørgsmål, vi kan undersøge.[9]

Af disse grunde anvender vi igennem hele bogen et afgrænset institutionelt perspektiv på liberalt demokrati. Derfor vil vi også uundgåeligt forbigå elementer, som andre finder helt centrale i en diagnose af demokratiet, såsom aktiv deltagelse i civilsamfundet, ligelig repræsentation af alle samfundsgrupper, interessegruppers involvering i beslutningsprocesser og en konstruktiv debatkultur. Det betyder ikke, at vi opfatter disse og andre emner knyttet til bredere demokratiforståelser som uvæsentlige. Men vi overlader det til andre dele af Magtudredningen 2.0 at dække dem.

Tilbageblik og udsyn

Det er en præmis for vores bog, at det danske demokrati bedst forstås ved at sammenligne det med andre landes demokratiske udviklinger, niveauer og udfordringer. Som den kendte sociolog og politolog Seymour Martin Lipset yndede at fremhæve: ”Den, der kun kender ét land, kender intet land”. Lipsets påstand hentyder til, at hvis vi sammenligner lande med hinanden, får vi et bedre udgangspunkt for at vurdere, hvor godt eller dårligt det går, hvordan vi er kommet dertil, og hvorvidt vores demokrati risikerer at lide samme kranke skæbne som f.eks. i Tyrkiet, Venezuela, Indien og Ungarn.

Der kan være en tendens til at fortabe sig i detaljer og uvæsentlige forskydninger, hvis vi ikke har udsyn til andre lande og tilbageblik på andre perioder. Desuden kan et internationalt og historisk perspektiv vise, om det går dårligere eller bedre, end vi umiddelbart forventer. Der kan være andre måder at indrette demokratiet på, som vi bør tage ved lære af. Ved at fokusere på andre lande, der faktisk har oplevet demokratisk tilbagegang, kan vi måske undgå et alt for pessimistisk

syn på demokratiets tilstand i Danmark eller, modsat, undgå at overse væsentlige problemer og i stedet spotte de reelle faresignaler. Sammenligning med andre lande og perioder er derfor et vigtigt og nyttigt redskab til at kaste lys på det danske folkestyres baggrund, status og robusthed.

Demokratiet blev i den første magtudredning, som fandt sted i årene 1998-2003, behandlet ud fra et relativt snævert perspektiv, hvor Danmark primært blev sammenlignet med de andre skandinaviske lande efter Anden Verdenskrig. Med et bredere udsyn og tilbageblik udvider vi sammenligningsgrundlaget. Vi sammenligner derfor både med lande, der ligner Danmark, og nogle, der er væsentligt forskellige fra os. Og vi har et tidsperspektiv, der går helt tilbage til enevældens indførelse i 1660 og inkluderer den danske demokratihistorie fra stænderforsamlingernes oprettelse i 1834. Vores dybere historiske tilbageblik skyldes, at tiden efter Anden Verdenskrig på mange måder har været usædvanligt positiv, hvad angår demokratisk udvikling i Danmark. Hvis vi blot fokuserer på denne periode, kan vi komme til at fremhæve alle de demokratiske fremskridt, der er opnået, og som har konsolideret sig, mens vi overser den vanskelige vej derhen og usikkerhederne forbundet med at nå dertil. På den baggrund vil vi vurdere, hvordan vores demokratiske udviklingsvej har påvirket demokratiets tilstand i dag, og hvad vi eventuelt kan lære af begivenheder og tendenser i andre lande og vores egen fortid med henblik på at sikre vores demokratis kvalitet og robusthed i fremtiden.

Særligt Norge og Sverige er lande, som vi ofte ynder at spejle os i, fordi de på en række områder minder om os selv. Det drejer sig overordnet set om tæt forbundne sprog, kulturer og historier, men også om vores politiske systemer og velfærdsstater samt de høje niveauer af generel tillid og lykke – en kombination, der af og til omtales som en nordisk eller skandinavisk særegenhed. Fordelen ved at sammenligne med Norge og Sverige er, at vi bedre kan identificere årsagerne til

demokratisk succes, hvis det faktisk er noget, vi deler med resten af Skandinavien.

Omvendt kan vi ikke bekræfte Skandinaviens eller Danmarks særegenhed uden at sammenligne med andre typer af lande. Derfor sammenligner vi også med lande, hvis demokrati enten fungerer mindre godt i dag, eller som har fulgt andre udviklingsveje. Det hjælper os til at identificere årsagerne til den danske demokratiske udvikling. Vi kan nemlig danne et bedre indtryk af, hvor det danske demokrati kunne være endt, hvis ikke en række gunstige forhold havde gjort sig gældende. En række af vores sammenligninger inkluderer således USA, Frankrig og Tyskland. Ud over at have fulgt meget forskellige demokratiske udviklingsveje, som vi kan måle den danske op imod, er disse lande også karakteriseret ved deres afgørende betydning for Danmark, Europa og resten af verden i såvel historisk som nutidigt perspektiv. Vi inddrager også andre lande som f.eks. Ungarn og Tyrkiet i en række sammenligninger for at illustrere bestemte pointer.

Så bogens præmis er, at vi kun kan tegne en præcis diagnose af det danske demokratis tilstand og dets fremtidige udfordringer, hvis vi holder det op imod klare kriterier for demokrati og sammenligner det med andre lande og tidligere tider. Vi foretager på den ene side en *absolut* vurdering af det danske demokrati ved at undersøge, hvor tæt det kommer på idealet for liberalt demokrati. På den anden side foretager vi også en *relativ* vurdering.[10] Kriterierne for liberalt demokrati udgør netop et ideal, lande aldrig fuldt kan leve op til, men blot stræbe efter. Ved at sammenligne med egne og andre landes demokratiske præstationer i fortid og samtid opnår vi en mere realistisk vurdering af potentialet for forbedring. Derudover undersøger vi årsagerne til den historiske udvikling af demokratiet i Danmark, fordi det hjælper med at identificere faktorer, vi skal underbygge eller udvikle for at ruste vores demokrati til fremtidens udfordringer.

Bogens kapitel 2 undersøger det danske demokratis baggrundshistorie, dets udviklingstræk og årsagerne til disse.

Kapitel 3 undersøger demokratiets status i dag på baggrund af nutidige sammenligninger med andre lande og vores egen demokratiske historie. Kapitel 4 følger op med at identificere potentielle udfordringer for det danske demokrati. Det gør vi ved at sammenligne vores præstation på faktorer, der i sin tid var med til at skabe en fredelig overgang til og konsolidering af demokratiet, og på forskellige krisefaktorer, der er blevet forbundet med nylige demokratiske tilbagegange i andre lande. I kapitel 5 samler vi op og leverer yderligere refleksioner over de identificerede problemer og udfordringer.

Kapitel 2

Dybe rødder og fredelig udvikling

Den 25. juli 1830 underskrev den franske kong Karl 10. fire forordninger, der opløste den nyvalgte nationalforsamling, indskrænkede pressefriheden og gav kongen ret til selv at bestemme og iværksætte love. To dage senere udbrød der et oprør i Paris, hvor store grupper af arbejdere og studerende byggede barrikader i byen og gik til angreb på hæren. Opstanden varede i tre dage, og omkring 800 borgere og 200 soldater mistede livet. Et endnu mere radikalt og voldeligt oprør mod kongedømmet, nu under kong Ludvig-Filip, fandt sted i juni 1832 og blev senere udødeliggjort i Victor Hugos roman *De elendige* (*Les Miserables*).

Der kan skrives mange dramaer over Frankrigs vekslen mellem demokrati og diktatur i den periode, mens de politiske efterdønninger i datidens Danmark fremstod langt mere udramatiske. I januar 1831 reagerede den danske kong Frederik 6. på begivenhederne i Paris. Baseret på et forslag fra ledende embedsmænd nedsatte han et udvalg, der endte med at foreslå etableringen af fire stænderforsamlinger i Itzehoe (Holsten), Slesvig, Viborg og Roskilde. Stænderforsamlingerne var kun rådgivende. De gav valgret til godsejere, grundejere i købstæderne, selvejerbønder og bestod derudover af kongeligt udpegede medlemmer. Valgretten var begrænset til knap 3 % af befolkningen. Alligevel fik stænderforsamlingerne, som første gang blev valgt i 1834, stor betydning for den

politiske udvikling frem mod grundloven og skabte en stigning i anmodninger med krav og ønsker fra befolkningen, herunder kritiske vurderinger af kongens regering.

Da et nyt voldeligt oprør i Paris i februar 1848 førte til en decideret revolution, hvor det franske kongedømme blev afskaffet og Den Anden Republik etableret, tog det danske kongehus igen hurtigt affære. Faktisk havde kong Frederik 7. allerede i januar, baseret på sin fars tidligere løfter, lovet en reform af stænderforsamlingerne i mere demokratisk retning og sikret, at begrænsningerne på trykkefriheden fra 1799 blev ophævet. Men nu gav han også efter for krav om en egentlig liberal forfatning fra de nationalliberale, som overvejende var akademisk uddannede embedsmænd, og Bondevennerne, som var en alliance af byliberale, bønder og husmænd. Det store folketog den 21. marts 1848 blev skelsættende. Omkring 20.000 borgere stimlede sammen på Højbro Plads og krævede regeringens afgang. Kongen gav efter og etablerede det såkaldte Martsministerium med flere liberale kræfter, som udskrev valg til Den Grundlovgivende Forsamling. Herefter trak demonstranterne sig tilbage og gav plads til de forhandlinger, der førte til grundloven af 1849.

Tiden før demokratiets gennembrud i Danmark ligger efterhånden så mange generationer tilbage, at nogle måske tror, at Danmark næsten altid har været demokratisk, eller i det mindste at overgangen fra monarki til demokrati skete helt uden konflikt. Men stænderforsamlingerne og grundlovsprocessen viser et mere nuanceret billede. På den ene side protesterede de danske demonstranter i 1848 imod det samme som rebellerne i Frankrig og det øvrige Europa, og det var bestemt heller ikke alle, der var fredeligt indstillede.[11] Faktisk udviklede spændingerne om hertugdømmerne Slesvig-Holstens løsrivelse sig til en borgerkrig, Treårskrigen eller Den Første Slesvigske Krig, i 1848-1851, hvilket åbenlyst forstyrrer det idylliske billede.

På den anden side udspillede de danske begivenheder sig væsentligt mere smidigt og med et mere liberalt og demo-

kratisk udfald end i de fleste andre europæiske lande.[12] Selv om de fleste af grundlovsfædrene havde en negativ opfattelse af ordet demokrati, der blev forbundet med pøbelvælde,[13] udgjorde de politiske reformer i 1830'erne og 1840'erne markante og forholdsvis fredelige skridt væk fra enevælden hen imod det repræsentative demokrati, vi har i dag.[14] Konflikten om hertugdømmerne i Slesvig-Holsten handlede i den sammenhæng mere om, hvilken nation og stat især Holstens tyske indbyggere skulle høre under, end hvilken styreform der skulle gælde.[15]

Anderledes gik det i f.eks. Østrig. Her blev kejserens regering i Wien under ledelse af en helt uforberedt fyrst Klemens von Metternich smidt på porten den 13. marts 1848 af en vred folkemængde, efter at soldater havde åbnet ild og dræbt fem demonstranter. Alligevel lykkedes det hurtigt kejser Frans Josef 1. at etablere et nyt, endnu mere undertrykkende styre. Lignende forløb forekom i de tyske stater, f.eks. Preussen. Den 18. marts 1848 opstod der i Berlin voldelige sammenstød mellem tusinder af demonstranter og soldater med flere hundrede døde til følge, inden den preussiske kong Frederik Vilhelm 4. trådte ud på balkonen og lovede en fri forfatning. Rådgivere og kongens egen bror overbeviste imidlertid den tvivlende konge om at undertrykke processen med at skrive forfatningen, hvorfor den sandede til i løbet af året, og genetableringen af et meget stærkt monarki atter blev en realitet. I det hele taget var det generelle billede, at de liberale vinde førte til krav om politiske reformer i det meste af Europa, men at de enten blev voldeligt afvist med det samme eller blev indført med vold for så at blive annulleret igen, når de kongetro kræfter havde samlet sig.

Selv om demokratiets spæde begyndelse i Danmark er kompleks, går der en rød tråd igennem den. I sammenligning med resten af Europa udviste de politiske magthavere i Danmark en forbløffende evne, heldigt eller ej, til at gennemføre holdbare reformer, før optøjer blev til revolution og voldelig kamp. De fleste af os oplever nok i dag en politisk kultur, der

meget sjældent viser sig ved massevold og ophedet konflikt som mange andre steder, men snarere er kendetegnet ved fredsommelighed og kompromiser.[16] På den måde kan vi sikkert se en del paralleller til de politiske udviklinger i midten af 1800-tallet.

I dette kapitel undersøger vi først, om vi kan spore en historisk tendens til kompromis, selv i perioder, hvor den politiske styreform ændrede sig, og om vi vitterligt kan trække tråde hele vejen op til i dag. Dernæst præsenterer vi en forklaring på udviklingen, der fremhæver betydningen af den danske statsadministrations dybe historiske baggrund og sociale bevægelser frem for tilfældigheder og enkeltpersoners snilde.

Fra enevælde til grundlov

Hvordan har den danske styreform og politiske kultur udviklet sig de seneste godt 200 år? Når vi skal karakterisere det danske demokratis udvikling og sammenligne den med resten af Europa, er revolutionerne i USA i 1776 og i Frankrig i 1789 oplagte starttidspunkter. Her finder vi rødderne til det moderne demokrati i form af liberale forfatninger og parlamenter med valgte medlemmer, der vandt indpas i Europa og Danmark op gennem 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet.

I Danmark forblev det enevældige monarki stabilt mange år efter de to revolutioner, som i første omgang kun havde begrænsede virkninger herhjemme. Der var ingen formel repræsentation eller magtdeling herhjemme, og kongen var i princippet kun underlagt Gud. Der var hverken en liberal forfatning eller borgerlige frihedsrettigheder, et valgt parlament eksisterede ikke, og regeringen blev udelukkende udpeget af kongen og stod til ansvar over for denne. Nok var der perioder med 'oplyst enevælde', hvor kongen lyttede til og indoptog krav og ønsker fra befolkningen.[17] Men de såkaldte adresser, dvs. underskriftsindsamlinger, meningstilkendegivelser eller høringssvar, var ikke institutionaliserede, da deres indkaldelse og modtagelse oftest var bestemt af kongen.

Et stadig mere kompliceret samfund medførte generelt

en voksende og mere magtfuld administration i løbet af 1700- og 1800-tallet, som begrænsede kongens magt.[18] Men kongen kunne i princippet tage enhver sag op og træffe sin egen beslutning, og de embedsmænd, der balancerede kongens magt, var ikke folkevalgte.

Danmark var ikke kun bagud i forhold til USA og Frankrig, men også i forhold til vores nabolande. Allerede fra starten af 1800-tallet havde de fleste tyske stater stænderforsamlinger, hvor adelen, gejstligheden, borgerskabet og i visse tilfælde bønderne kunne samles for at drøfte politiske og økonomiske spørgsmål. Disse forsamlinger fungerede som et bindeled mellem fyrsten og samfundet og kunne rådgive, godkende skatter og kræve visse rettigheder. Også i Sverige var der stænderforsamlinger, der ligefrem havde mere magt end kongen i 'frihedstiden' efter 1718, og som efter et tilbageslag i forbindelse med et kongeligt kup i 1772 efterhånden genvandt en del af deres magt. Norge, der havde været i union med Danmark siden 1380, og som blev afstået til Sverige i 1814 efter Napoleonskrigene, indførte i 1814 en af samtidens frieste forfatninger. Men på den tid havde Danmark en af de mest absolutistiske styreformer i Europa.[19] På mange måder var den danske enevælde faktisk i perioden tættere beslægtet med zarstyret i Rusland, selv om undertrykkelsen i de to lande i praksis var meget forskellig.

Det var først revolutionerne i Frankrig i starten af 1830'erne og i 1848, der førte til, at Danmark indførte begreber som magtens tredeling, dvs. den lovgivende, udøvende og dømmende magt, og individets frihed i en egentlig forfatning. Magtdelingen kom fra den amerikanske forfatning,[20] mens tanker om politisk frihed og lighed stammede fra den menneskerettighedserklæring, som blev udformet under Frankrigs 1789-revolution.[21] Stænderforsamlingerne var dog kun et lille skridt på vej mod et demokratisk styre, for kongen var ikke forpligtet til at følge deres råd. Et illustrativt eksempel er trykkefrihedskampen, der begyndte i årene omkring 1834. Trods højlydte protester fra dele af borgerskabet i og omkring

stænderforsamlingerne censurerede Frederik 6. i stigende grad forskellige ytringer. Det kulminerede med en formel indskrænkning af ytringsfriheden i 1837, der forbød embedsmænd at udtale sig offentligt om politik eller regeringssager. Ikke bare store dele af befolkningens, men også kancelliets, dvs. den daværende statsadministrations, holdning gik stik imod denne indskrænkning.[22]

Efter omfattende forhandlinger i Statsrådet og Den Grundlovgivende Rigsforsamling endte 1849-grundloven med at blive et sandt institutionelt jordskred. Enevælden blev med ét afløst af et konstitutionelt monarki, hvor kongemagten var underlagt en forfatning. Det betød, at regeringen snarere end kongen regerede landet, og at den udøvende magt blev underlagt reglerne i grundloven, som var administreret af uafhængige domstole. Grundloven indførte også politiske frihedsrettigheder, dvs. ytrings-, organisations- og forsamlingsfrihed, private frihedsrettigheder såsom privat ejendomsret, religionsfrihed og forbud mod vilkårlig fængsling. Der blev oprettet et parlament, Rigsdagen, som bestod af Folketinget og Landstinget, med direkte valg til Folketinget for alle mænd, som var fyldt 30 år og ikke havde været straffet for en alvorlig forbrydelse. De skulle have egen husstand og fast bopæl i valgkredsen i mindst 12 måneder før valgdagen, og de måtte ikke modtage eller have modtaget fattigunderstøttelse, der ikke var betalt tilbage. I folkemunde henviste man til de ekskluderede grupper som de syv f'er: fruentimmere, folkehold, fattige, fremmede, fallenter, fjolser og forbrydere. På trods af begrænsningerne betød bestemmelserne, at ca. 74 % af de mandlige borgere over 30 år kunne stemme. Det svarede til ca. 15 % af befolkningen, hvilket var en stor andel for samtiden. Stemmeret til Landstinget havde de samme som til Folketinget, men valget af landstingsmedlemmerne var indirekte via valgmænd, som var de højest beskattede på landet og i byerne. Derudover var kravene til at kunne stille op til Landstinget strengere, da kandidater skulle være mindst 40

år og have en højere indtægt, og Landstinget inkluderede derfor i praksis kun den højere middelklasse og overklassen.

Trods disse store ændringer levede 1849-grundloven end ikke op til en forståelse af demokrati, der kun omfatter konkurrencefyldte valg om lovgivnings- og regeringsmagten. Det afgørende her er, at regeringen ikke var folkevalgt. Kongen havde fortsat retten til at udpege og afsætte regeringen og bevarede dermed en central, indirekte magt over den førte politik. Han måtte ikke blande sig i regeringens daglige arbejde, men kunne alligevel udøve afgørende indflydelse ved at udpege loyale folk som regeringsmedlemmer.

I dag stemmer vi bag tillukkede forhæng, men under 1849-grundloven var valghandlingen åben, da stemmeafgivningen foregik ved håndsoprækning og en eventuel anden runde ved registrering af alle fremmødte stemmeberettigede og deres individuelle mundtlige tilkendegivelser. Det betød, at valgene ikke var frie. Vi skal forestille os åbne forsamlinger, hvor vælgerne tilkendegav deres stemme under fuld offentlighed og dermed kunne føle sig presset både af jævnbyrdige og af mere magtfulde personer, f.eks. den lokale herremand eller den store købmand, til at stemme noget bestemt for at undgå at miste jobbet eller en anden hævn. Selv om det er småt med konkret dokumentation for denne type valgpres, er det svært at forestille sig, at den ikke eksisterede.[23]

Fra grundlov til liberalt demokrati

Mellem 1849 og 1915 blev grundloven kun afgørende revideret en enkelt gang, nemlig i 1866. Treårskrigens afslutning i 1851 sikrede det danske herredømme over hertugdømmerne Slesvig og Holsten, men fastlagde også, at de ikke kunne sluttes sammen med Danmark. Dermed opstod der behov for nye forfatninger, Helstatsforfatningen i 1855 og Novemberforfatningen i 1863, og en del forvirring om, hvilke grundlæggende regler der egentlig gjaldt for regeringsførelsen i selve Danmark og Slesvig. De nationalliberale i Danmark stod især svagt efter Den Anden Slesvigske Krig i 1864 og det totale nederlag

til Preussen og Østrig med afståelse af hertugdømmerne, og det lykkedes derfor kongemagten sammen med godsejerne at gennemtvinge en reform af Landstinget, der skulle styrke dets rolle som en konservativ kraft og garanti imod liberale kræfter. Resultatet blev, at kongen (i praksis regeringen) under 1866-grundloven valgte 12 af 66 landstingsmedlemmer på livstid, mens resten fortsat var indirekte valgt af dem med højest indtægt.

1866-grundloven forstærkede en politisk strid mellem bondebevægelsen, som efterhånden organiserede sig i partiet Venstre, og godsejerne og borgerskabet, der havde Højre som deres foretrukne parti. Venstre havde typisk flertal i Folketinget, mens Højre havde flertal i Landstinget på grund af det skævvredne valgsystem. Striden blev kendt som Forfatningskampen og kulminerede fra 1885 til 1894, hvor Højreregeringen under Jacob Brønnum Scavenius Estrup regerede via såkaldt midlertidige finanslove.[24] Her var der tale om en grov udnyttelse af de eksisterende regler til at regere landet uden Rigsdagens samtykke, men uden at der var sket en ændring af selve styreformen.[25]

Ser vi bort fra kravet om lige og almindelig valgret, kan vi argumentere for, at Systemskiftet i 1901 markerede overgangen til demokrati. I 1900 blev stemmeafgivningen gjort hemmelig, og denne bestemmelse blev anvendt første gang til valget i 1901. Betydningen var stor. Således opnåede arbejderbevægelsen, der i årene før havde vokset sig stærk, en markant bedre repræsentation gennem en kraftig vækst i stemmeandelen til Socialdemokratiet. Den mest markante forandring omhandlede dog regeringsdannelsen. Skiftende Højreregeringer fortsatte med at regere imod Folketingets vilje frem til folketingsvalget i 1901, der imidlertid gav en så stor vælgerlussing til Højre, at selv fremtrædende folk i partiet opfordrede til en Venstreregering. Christian 9. indså også, at det var nødvendigt, og han udpegede professoren Johan Henrik Deuntzer til statsminister. Han havde tidligere været opstillet for Venstre, men var ikke medlem af Rigsdagen.

Herefter levede langt de fleste regeringer op til det negative parlamentariske princip, idet de ikke havde et flertal i Folketinget imod sig, selv om princippet først blev skrevet ind i grundloven i 1953. Den mest dramatiske undtagelse var Påskekrisen, hvor Christian 10. den 28. marts 1920 afskedigede Zahleregeringen, som bestod af Det Radikale Venstre og blev støttet af Socialdemokratiet. Det skete som følge af en dyb uoverensstemmelse om, hvordan det sønderjyske grænsespørgsmål skulle håndteres. På grund af store demonstrationer og en trussel om generalstrejke gik kongen dog hurtigt med til at udskrive nyvalg.

Det er en større diskussion blandt historikere, om Systemskiftet i 1901 nu også reelt markerede indførelsen af parlamentarisme. På den ene side var Deuntzer ikke folkevalgt. Først fra 1905, med udpegelsen af Venstres leder, Jens Christian Christensen, kunne regeringsdannelsen siges at være sket ud fra valgresultatet, men flere politisk ladede udtalelser og forsøg på politisk indblanding fra kongemagtens side i årtierne efter såede tvivl om dens vilje til at respektere folketingsflertallet. Og faktisk bevarede kongen en rådgivende funktion i navnlig udenrigs- og forsvarspolitikken.[26] På den anden side måtte selv en ikke-folkevalgt statsminister som Deuntzer i sidste ende respektere folketingsflertallet, og siden hen holdt Frederik 8. og efterfølgende Christian 10. sig overordnet set til Rigsdagens mandat i hverdagens politiske anliggender. Alligevel var det først under den tyske besættelse, at Christian 10. i november 1940 gav statsminister Thorvald Stauning sit ord på at overholde det parlamentariske princip, efter at en gruppe erhvervsledere, kendt som Højgaardkredsen, havde opfordret ham til at danne en ny regering anført af kongens fætter, prins Axel.[27]

Hvis vi definerer demokrati som frie og fair valg til regeringsmagten på basis af fri meningsudveksling og frihedsrettigheder mellem valgene, kan vi helt formelt set tidligst betegne Danmark som et demokrati i 1953. Men ser vi på praksis snarere end de formelle regler og aktørernes ønsker

og intentioner, er der mest, som taler for, at 1901-reformerne markerede den første demokratiske transition i dansk historie. Indtil da kan den politiske styreform bedst betegnes som et konstitutionelt monarki.

Men Danmark anno 1901 var ikke et liberalt demokrati i fuld forstand, hvor vi også kræver lige og almindelig valgret til alle voksne, myndige borgere uanset f.eks. køn og social og økonomisk status. Stærkt hjulpet på vej af en spirende kvindesagsbevægelse blev partierne efterhånden venligt stemt over for en udvidelse af stemmeretten. Ansporet af Første Verdenskrigs udbrud opstod en slags borgfred, hvor der ved valget i 1915 var enighed om at genvælge dem, der var valgt ved forrige valg. Sammen med Estrups død sikrede dette det nødvendige flertal for en ny forfatning, om end debatten var kompliceret og principiel.[28] Grundlovsrevisionen af 1915 blev derpå vedtaget med støtte fra alle partier og indførte næsten universel stemmeret ved at inkludere visse af de hidtil udeladte grupper. Konkret fik kvinder og tyende, dvs. folk i privat tjeneste, stemmeret.[29]

Som det fremgår af tabel 1, blev kriterierne for liberalt demokrati opfyldt skridt for skridt, og i 1915 var Danmark i praksis stort set et liberalt demokrati. De reformer, der fandt sted herefter, var i højere grad med til at konsolidere denne styreform end at ændre den.[30]

Som eksempel blev det traditionelle valgsystem med flertalsvalg i enkeltmandskredse, hvor kun én kandidat med et flertal af stemmerne i hvert valgdistrikt blev valgt, afløst af forholdstalsvalg til Folketinget ved valgloven i 1920, så hvert partis antal mandater svarede proportionelt til dets antal stemmer. Ændringen sikrede større lighed i den politiske repræsentation af befolkningen. Desuden medførte retsplejeloven fra 1919 øget transparens og retssikkerhed for borgerne i forhold til den offentlige administration ved at indføre adgang til aktindsigt, domstole med borgere som nævninge og nemmere appeladgang.

Tabel 1. Opfyldelse af kriterier for liberalt demokrati i Danmark

	1834	1849	1901	1915	1953
Valgt forsamling	+	+	+	+	+
Uafhængige domstole	–	+	+	+	+
Politiske frihedsrettigheder	–	+	+	+	+
Konkurrencefyldte valg	–	+	+	+	+
Hemmelig stemmeafgivning	–	–	+	+	+
Parlamentarisme i praksis	–	–	(+)	(+)	+
Lige og almindelig valgret	–	–	–	+	+
Parlamentarisme grundlovsfæstet	–	–	–	–	+

Demokratisk stabilitet i en krisetid

Tiden mellem Første og Anden Verdenskrig var præget af enorme sociale, økonomiske og politiske omvæltninger i den vestlige verden, og Danmark var ingen undtagelse. I sammenligning med de fleste andre lande klarede det danske demokrati sig dog godt. I 1920'erne fandtes der en række ekstremistiske bevægelser som f.eks. Danmarks Kommunistiske Parti, men de spillede ikke nogen særlig rolle. Det skyldtes til dels Socialdemokratiets stærke modstand mod kommunister og anarkister og Det Konservative Folkepartis klare bekendelse til demokratiets spilleregler siden 1915.[31] Egentligt antidemokratiske partier, i form af især det danske nazistparti, Danmarks Nationalsocialistiske Arbejderparti, Danmarks Kommunistiske Parti og et fascistisk inspireret bondeparti, Det Frie Folkeparti, fik kun minimal opbakning ved folketingsvalgene (højst 3 %) igennem 1920'erne og 1930'erne og havde ingen direkte indflydelse på regeringsdannelserne.[32]

Perioden fra begyndelsen af 1930'erne er særligt interessant, da der fortsat kun var forholdsvis få og små ekstreme bevægelser til trods for en dyb økonomisk krise, fattigdom og arbejdsløshed, der kunne have ført til et demokratisk sammenbrud som i vores sydlige naboland, Tyskland. Arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne samt de etablerede partier bakkede op om demokratiet både i ord og handling, ligesom f.eks. Det Konservative Folkeparti og Venstre slog hårdt ned på henholdsvis ungdomspartiet KU's og Landbrugernes Sammenslutnings flirten med fascisme.[33] Derudover formåede det politiske system at afbøde de værste konsekvenser af den økonomiske krise. Det såkaldte Kanslergadeforlig er i eftertiden blevet symbolet på forestillingen om den danske håndtering af trusler mod demokratiet. Det var et politisk kompromis på tværs af midten, som indebar væsentlige sociale og økonomiske tiltag[34] og viste demokratiets evne til problemløsning. At forliget blev indgået på samme dag, 30. januar 1933, som Hitler fik overdraget kanslerposten i Tyskland, fuldender blot symbolikken.

Det er uklart, i hvilket omfang Kanslergadeforliget reelt inddæmmede ekstreme bevægelser mod demokratiet senere i 1930'erne. Men især Socialdemokratiet, der var en bærende kraft bag forliget, udlagde i hvert fald forliget som et forsvar for demokratiet, og flere andre initiativer, hvor også Det Konservative Folkeparti deltog, lagde grundstenen til det samarbejdende folkestyre, som utvivlsomt havde en positiv virkning.[35] Under alle omstændigheder cementerede Kanslergadeforliget et korporatistisk system, der havde været under gradvis udvikling siden de første årtier af 1900-tallet. Korporatisme som system gav permanent fortrinsret for bestemte interesseorganisationer til politiske forhandlinger i ministerierne. Og da disse interessegrupper repræsenterede samfundsgrupper med ellers modsatrettede synspunkter, lagde forliget grundstenene til den konsensuskultur både i civilsamfundet og mellem partierne, som indebærer en hensyntagen til brede

aftaler, der række ud over det mindst mulige flertal, og som er dominerende den dag i dag.[36]

Besættelsen er et kapitel for sig, da det her var ydre kræfter, der gennemtvang en ændring i styreformen. I de første år fortsatte Folketingets virke med væsentlige begrænsninger, men efter bruddet med besættelsesmagten den 29. august i 1943 blev demokratiet sat helt ud af kraft indtil befrielsen og et nyt folketingsvalg i 1945.[37]

Fortsat konsolidering

Med grundloven i 1953 blev parlamentarismen stadfæstet. Landstinget blev afskaffet, og Folketinget var nu det eneste lovgivende organ. Hermed fandt det danske demokrati den formelle indretning, som danner rammen om dets funktion i dag.[38] Siden er valgretsalderen blevet sænket ad et par omgange til den nuværende grænse på 18 år. I 1954 blev Ombudsmandsinstitutionen oprettet efter svensk forbillede. Den kontrollerer lovligheden af forvaltningens beslutninger og overholdelsen af god forvaltningsskik og styrker hermed borgernes retsstilling og kontrollerer statens magtudøvelse. Derudover har Højesteret med sine domme i Maastrichtsagen (1996) og Tvindsagen (1999) understreget domstolenes ret til at efterprøve, om lovene strider mod grundloven. Disse forhold har ikke ændret styreformen, men snarere styrket det liberale demokrati.

Det gamle partisystem fra starten af 1900-tallet bestående af fire dominerende partier, Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre, led et delvist sammenbrud i 1973. Men selv om en række af de nye partier siden da har været systemkritiske, har der kun været meget få og ubetydelige eksempler på decideret antidemokratiske partier og bevægelser. På den måde skal vi snarere se skiftet som et tegn på det politiske systems evne til at inkorporere nye tendenser og modernisere det konsensusprægede demokrati.[39]

Flere skridt frem, få tilbage

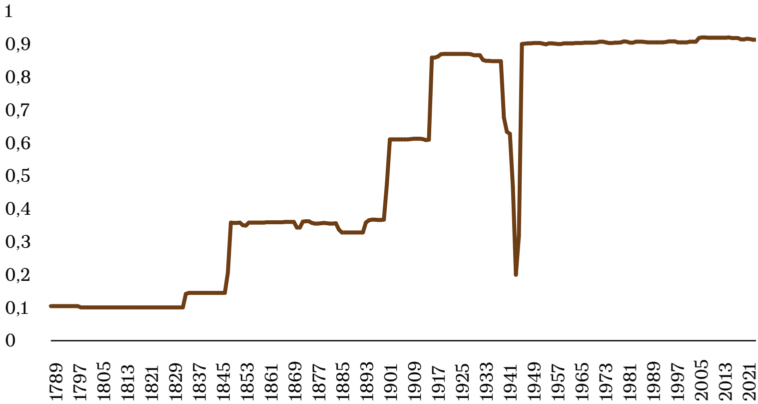
Hvordan ser Danmarks udvikling fra enevælde til liberalt demokrati ud, hvis vi sammenligner den med andre lande? I figur 1 kan vi se, hvordan flere af de nævnte reformer har afspejlet sig i ændringer i demokratiniveauet over tid i Danmark. Hvis vi følger den blå graf, kan vi se, at det eneste deciderede demokratiske sammenbrud fandt sted, da Tyskland besatte Danmark. En lidt længere nedgang ses i forbindelse med Forfatningskampen i sidste halvdel af 1800-tallet, som imidlertid skete, før Danmark opfyldte alle kriterier for demokrati. Ud over 1866-grundloven, som var et reelt tilbageslag, markerede Forfatningskampen ikke en væsentlig institutionel ændring. Derudover ser vi som beskrevet tre markante hop opad i 1849, 1901 og 1915 samt ved ophøret af den tyske besættelse i 1945.

Den danske demokratiseringsproces kan altså bedst beskrives som flere skridt frem med få tilbageskridt undervejs. Kun få lande, f.eks. England, Sverige og Schweiz, har ikke oplevet mindst ét markant tilbageskridt i deres demokratiseringsforløb. De var til gengæld senere til at opnå fuld status som liberale demokratier, da deres valgret på grund af stærke konservative kræfter var begrænset i længere tid end i Danmark. Sammenlignet med de fleste andre lande har den danske demokratiske udvikling faktisk været relativt stabil.

USA's demokrati blev f.eks. født ud af en uafhængighedskrig mod briterne og blev stærkt udfordret med borgerkrigen mellem Nord- og Sydstaterne i 1861-1865. Selv om slaverne blev frigivet, skal vi helt frem til borgerrettighedsbevægelsen i 1960'erne, før væsentlige formelle og uformelle restriktioner blev ophævet i Sydstaterne, så afroamerikanerne i Sydstaterne kunne opnå meningsfuld politisk deltagelse. I de seneste år har der som nævnt været betydelige angreb på demokratiske institutioner under Trumps første og nuværende præsidentskab. Mange tyske stater oplevede oprør og blodsudgydelser under de liberale revolutioner i 1848-1849. Efter de blev samlet til det tyske kejserrige i 1871, var styret karakteriseret af et

relativt stabilt, udemokratisk styre med små fremskridt indtil 1918. Det blev afløst af kortvarigt demokrati i 1920'ernes Weimarrepublik, indtil Nazistyret anført af Hitler tog over i 1933. Det blev efterfulgt af en genetablering af demokratiet i Vesttyskland fra 1949, mens Østtyskland var underlagt et kommunistisk étpartistyre indtil genforeningen i 1990.[40] I Frankrig blev revolutionerne i 1789, 1830 og 1848 alle afløst af autoritære perioder. Efter liberaliseringen i 1870, der skete i forbindelse med en krig mod Preussen, fulgte en lang periode med frie valg indtil den tyske besættelse i 1940-1945. Siden da har landet været et liberalt demokrati, men med tilbagevendende uro i gaderne og udbredt støtte til partier og bevægelser med tvivlsom forpligtelse over for demokratiske principper.

Figur 1. Demokratiniveau i Danmark, 1789 – 2024



Note: Baseret på V-Dems Electoral Democracy Index, som er et samlet mål for elektorale komponenter i form af valgret, valgkvalitet, valgte beslutningstagere, ytringsfrihed og alternative informationskilder samt foreningsfrihed. Kilde: Coppedge et al. 2025

Fredelig demokratisering

Selv om den danske demokratisering altså hørte til blandt de mere stabile, er det mest bemærkelsesværdigt, hvor fredeligt processen rent faktisk forløb. Trods store samfundsmæssige og politisk-institutionelle forandringer i 1800-tallet og 1900-tallet oplevede Danmark ingen voldelige revolutioner eller statskup. Selv hvis vi inkluderer alle former for politisk motiverede optøjer og likvideringer både generelt og i årene umiddelbart før og efter prodemokratiske ændringer i styreformen, var volden sparsom. Det skal ikke forstås sådan, at der slet ikke var politisk vold og voldelige konflikter i samfundet. Der findes mange eksempler fra perioden, hvoraf flere havde revolutionært potentiale.[41] Ud over de slesvigske krige, der som nævnt mere angik tilknytningen til Danmark end styreformen, springer særligt tre i øjnene: Slaget på Fælleden i 1872, som var et masseslagsmål mellem arbejdere og politi med over hundrede tilskadekomne, et mislykket attentatforsøg på konseilspræsident Estrup i 1885 og de tre dages gadekampe mellem revolutionære socialister og politi i Slaget på Grønttorvet i 1918. Alligevel var hovedtendensen fredelige demonstrationer og strejker. Som disse begivenheder og 1848-begivenhederne viser, tog danskerne flere gange tilløb til revolutionen, men kom aldrig rigtigt i gang med den. Enten kom regeringen os i forkøbet, eller også trak vi os, når det blev for konfliktfyldt.

Når vi taler om den danske demokratisering som fredelig, skal det derudover forstås relativt i forhold til de samtidige demokratiseringer andre steder i verden. USA's demokrati opstod f.eks. som følge af en revolution mod den engelske koloniherre, og det blev videreudviklet efter en borgerkrig i 1861-1865 og voldsomme kampe i forbindelse med borgerretsbevægelsen. I Frankrig er stort set alle væsentlige reformer opstået i kølvandet på voldelige opstande, og Tyskland oplevede sine væsentligste demokratiske transformationer efter tabet af to verdenskrige. I sådanne sammenligninger skiller

Danmark sig sammen med Norge og Sverige ud ved lave niveauer af politisk vold.[42]

Forklaring kræver dybe spadestik

Hvad er forklaringen på Danmarks og andre skandinaviske landes relativt fredelige og stabile demokratisering? Overordnet set virker det usandsynligt, at de igen og igen har kunnet producere dygtigere regeringer og mere kompromisvillige oppositionspartier eller har været hjulpet af mere heldige omstændigheder end stort set alle andre lande. Vi er nødt til at grave et par spadestik dybere for at blive klogere på, hvad der forklarer den skridtvist fremadskridende og fredelige udvikling. Her må vi se nærmere på faktorer, der rækker længere tilbage end velfærdsstat og korporatisme, eftersom disse institutioner først slog rod efter fremvæksten af det liberale demokrati.[43]

De dybe forklaringer, som tidligere forskning har bragt på banen, har fokus på repræsentative institutioner, social og økonomisk lighed og protestantisme. Men i Danmark forsvandt formel repræsentation af forskellige samfundsgrupper og håndfæstninger allerede med enevældens indførelse i 1660, hvor som sagt al magt og myndighed kom til at ligge hos kongen.[44] Derudover var Danmark langt op i 1700-tallet et af de vesteuropæiske lande med den højeste grad af ulighed, hvor store dele af befolkningen levede som bønder på deres herrers ejendom.[45] Endelig var f.eks. de tyske stater Preussen og Sachsen også protestantiske, men de forblev langt mere autokratiske end Danmark mellem 1848 og 1919.

I stedet vil vi fremhæve en forklaring, der umiddelbart kan virke paradoksal. I Danmark voksede en upartisk stat frem under enevælden. Den stod bag landbrugsreformerne og bidrog til et produktivt og tillidsfuldt forhold til samfundet, som gjorde det muligt at demokratisere på fredelig vis, da først borgerskabet sammen med bondebevægelsen og senere arbejderbevægelsen pressede på for reformer.[46]

Upartisk stat og fredelige landboreformer

Som den eneste samfundsgruppe bevarede adelen reel politisk indflydelse efter reformationens afslutning i 1536 og frem til 1660. Adelen, som var landets fornemmeste slægter, delte magten med kongen og sad tungt på staten. Den ejede og administrerede nemlig selv de herregårde, som indkrævede skatter og udgjorde domstole, ligesom den var primært ansvarlig for krigsførelse ved at stille lejesoldater til rådighed. Denne magt ændrede sig radikalt med det militære nederlag i Svenskekrigene i 1657-1660. Skylden blev i høj grad placeret på adelen, hvilket gjorde det muligt for Frederik 3. at gennemføre et statskup og tage monopol på både den politiske og administrative magt.

Kongeloven af 1665 og Danske Lov fra 1683 formaliserede den nye, enevældige stat. Den bestod af en strømlinet, hierarkisk opbygget administration med specialiserede kollegier, dvs. ministerier, centralt og amter regionalt, som stod for skatteindkrævningen og udmøntningen af kongens politik. Adelen mistede alle sine politiske privilegier. Den bevarede retten til at regulere forholdene og fæstebønderne på egne gårde, men under kontrol fra den lokale amtmand, som bønder og øvrige borgere kunne appellere afgørelser til.[47]

Generelt set blev de statslige embeder i stigende grad besat på basis af uddannelse og evner snarere end social status, hvilket bragte flere ikke-adelige kandidater i spil.[48] Danmark fik på den måde en bureaukratisk stat, som havde både motivationen og den organisatoriske struktur til at agere mere upartisk, dvs. følge generelle regler, sikre lighed for loven og have bedre blik for det brede samfund frem for særinteresser. På dette område blev Danmark bedre stillet end de fleste andre stater i Europa.

Statens udvikling fik stor betydning for evnen til at løse landbrugets store kriser i 1700-tallet. I en europæisk sammenhæng stod Danmark sammen med især Frankrig og Preussen over for nogle af de mest alvorlige udfordringer i form af en stigende befolkningsvækst og en stagnerende landbrugssek-

tor. Via kommissioner med embedsfolk, typisk jurister, tekniske eksperter og herremænd, og under inddragelse af bønders ønsker, formulerede og implementerede staten en række ambitiøse landbrugsreformer. Reformerne omfordelte ressourcer fra herremænd til bønder ved at frigive jord til køb og salg særligt fra 1786, løste fæstebønderne fra stavnsbåndet i 1788 og svækkede herremandens ret til vilkårligt at straffe ansatte og kræve pligtarbejde på gårdene i 1791 og 1799.[49]

Den saglige tilgang og inklusionen af både bønder og herremænd i reformarbejdet bidrog til, at der hverken forekom store bonde- eller herremandsoprør i forbindelse med reformerne.[50] Anderledes gik det i Frankrig. På grund af en adelsstyret og korrupt administration kom landbrugsreformer aldrig for alvor på tale, før situationen på landet blandt bønderne og i samfundsøkonomien mere generelt blev så desperat, at den eksploderede i revolutionen i 1789. I Preussen, hvor den centrale administration omkring kongen var indrettet på samme bureaukratiske måde som i Danmark, blev ændringer tilsvarende de danske foreslået og gennemarbejdet i de såkaldte Stein-Hardenberg-reformer fra ca. 1807 til 1816. De fleste blev dog udvandet eller simpelthen saboteret af lokaladministrationen, der fortsat var domineret af herremændene selv.[51]

Stærkt civilsamfund og rodfæstede partier

De fredelige landbrugsreformer i Danmark bidrog til et særligt forhold mellem stat og befolkning, der blev et gunstigt fundament for fredelige, demokratiske fremskridt i modsætning til de fleste andre lande i Europa – og resten af verden for den sags skyld. Hvor de preussiske bønder i høj grad forblev bundet til deres herremænd uden stor nationalpolitisk bevidsthed, frisatte landbrugsreformerne de danske bønder og skabte derved grobund for et civilsamfund af bønder med fælles interesser og stærke politiske ønsker om national repræsentation. Her blev kimen lagt til stænderforsamlingerne og Bondevennernes politiske indflydelse på 1849-grundloven.

Derudover lagde det også fundamentet for de kulturelle, økonomiske og politiske vækkelser i form af højskolebevægelsen, andelsbevægelsen og partiet Venstre, der udgjorde det ene ben i den slagkraftige opposition under Forfatningskampen.[52] Det var ikke statens intention med landbrugsreformerne at skabe en egentlig opposition til enevælden. Målet var snarere at øge landbrugets produktivitet og forbedre Danmarks konkurrenceevne. Men det blev altså ikke desto mindre en konsekvens af reformerne.

Statens upartiskhed viste sig på den måde, at embedsværket efterhånden så det som nødvendigt også at udnytte og understøtte det økonomiske potentiale i bondestanden, der var blevet en vigtig samfundsgruppe. Første halvdel af 1800-tallet bar derfor præg af en ambivalent tilgang, der vekslede mellem aktiv social og økonomisk støtte på den ene side og et ønske om politisk isolation fra de mere konservative dele af embedsværket på den anden side. Men den førstnævnte tilgang blev dominerende. F.eks. fik bønderne ved etableringen af de første landkommuner i 1841 tildelt væsentlige opgaver med forvaltning af fattighjælp og skolevæsen. Store lodsejere var bl.a. fødte medlemmer, mens en langt større gruppe af småbønder havde stemmeret til valget af de resterende valgte medlemmer. Dette skulle spare staten penge og knytte bøndernes interesser til statens, og det lykkedes. Men det styrkede også bøndernes klassebevidsthed, så de sammen med borgerskabet blev i stand til at lægge pres på kongemagten og udnytte de liberale vinde fra udlandet.

Ud over bønderne var den anden åbenlyst prodemokratiske spiller arbejderbevægelsen og Socialdemokratiet, som dog først vandt frem med industrialiseringen fra 1870'erne. De førte en kamp for især udvidelse af stemmeretten, men anså tidligt parlamentarismen som hovedmidlet til at opnå politisk indflydelse.[53] I første omgang var staten absolut ikke venligt stemt over for arbejderbevægelsen. Her skal vi huske, at staten kun var relativt upartisk i forhold til sin samtid og mere loyal over for bestemte politiske hensyn, navnlig de

konservative, end vi ville acceptere i dag. Staten så derfor arbejderbevægelsen som en trussel om revolution. Alligevel var den dominerende opfattelse af arbejderbevægelsen dog, at den var en pendant til de fredelige bondebevægelser. Samtidig gennemgik ministerierne i løbet af 1880'erne og 1890'erne en kraftig afpolitisering, idet man både i ansættelsespraksis og i normerne for forvaltning fremhævede loyaliteten over for skiftende regeringer. Særligt i Indenrigsministeriet opstod der et ønske om at integrere arbejderne frem for at frastøde dem. Dette kom til udtryk i indlemmelsen af fagforeningsrepræsentanter i 1890'ernes store kommissioner, der skabte de første velfærdsordninger, og Septemberforliget i 1899, som lagde grundstenen til korporatismen.[54]

Trods store politiske uenigheder blev arbejdere og bønder på den måde en slags åndsfæller i kampen for demokrati på fredelige, parlamentariske præmisser. Modsat blev arbejderbevægelserne i Preussen, senere Tyskland, og Frankrig holdt uden for indflydelse af brutalt udmøntede forbud og et politisk-administrativt system, der lukkede sig om sig selv. Af den grund blev arbejderbevægelserne i Tyskland og Frankrig opslugt af revolutionære strømninger i form af radikal marxisme og syndikalisme, der søgte at opnå socialisme med antiparlamentariske midler, mens bønderne i vidt omfang var dybt konservative kræfter, der frygtede og foragtede venstrefløjen og modernisering og snarere dyrkede et godt forhold til den lokale herremand.[55]

Den tidlige udvikling af en stærk og upartisk stat før 1789 adskiller Danmark, Sverige og Norge fra resten af Europa. Den forklarer i høj grad, hvorfor det lykkedes at skabe et stærkt civilsamfund og rodfæstede partier hos både bønder og arbejdere, som havde styrken til over tid at gennemtrumfe demokratiske reformer uden at rive alt det gamle ned. Et fintmasket organisatorisk landskab udviklede sig i en bedre symbiose med staten end de fleste andre steder og kom derfor til at fungere som bindeled mellem borgere og magtens centrum og stække radikale kræfter. Det gjaldt for bønder og

arbejdere og for de fleste organiserede grupper i samfundet, herunder borgerskabet, funktionærerne og husmændene. Det var ikke mindst afgørende under 1930'ernes økonomiske krise, hvor totalitære tanker og bevægelser vandt stor tilslutning uden for vores grænser.[56] Resultatet blev en selvforstærkende politisk kultur med stor opbakning til de liberal-demokratiske spilleregler.

Kapitel 3

Her går det godt

Det danske liberale demokrati blev altså skabt relativt gradvist og bemærkelsesværdigt fredeligt og har siden Anden Verdenskrig været forholdsvis velfungerende både i forhold til idealet og andre lande. Det er udgangspunktet for vores undersøgelse af demokratiets nyere udvikling siden den første magtudredning i 2003 til i dag. Der er sket store forandringer med vores demokrati i både negativ og positiv retning de seneste par årtier. Vi anvender de liberal-demokratiske kriterier, som vi præsenterede indledningsvis, for at finde ud af, hvilke ændringer der har været. Det er ikke altid kutyme at anvende disse kriterier, når der diskuteres demokrati. Som nævnt i kapitel 1 anlægger meningsdannere og politikere ofte meget brede demokratiforståelser til at udstille politiske modstandere som udemokratiske. Desuden bringer vi det internationale og historiske perspektiv i spil igen. Vi sammenligner løbende med andre lande for at vurdere omfanget af de seneste par årtiers udviklinger. Samtidig kan vi bruge det forrige kapitel, som trods alt påpegede forholdsvis store demokratiske forandringer i vores dybere historie, til at bevare proportionalitetssansen, når vi vurderer forandringernes størrelse og indhold. På den baggrund vurderer vi, om der er mest opbakning til de pessimistiske eller de optimistiske udsagn om det danske demokratis status.

Det overordnede demokratiniveau

Frem for et fokus på enkeltsager begynder vi med en vurde-

ring af det overordnede demokratiniveau. Det kræver, at vi er i stand til at måle eksistensen af de relevante institutioner og processer præcist, så målene lægger sig tæt op ad den liberal-demokratiske definition. Dernæst er det vigtigt, at målene bygger på troværdige og relevante kilder og gennemsigtige måleprocedurer. Det er dog ikke helt ligetil. F.eks. er det ikke nok blot at se på landes forfatninger og almindelige lovgivning, da praksis ikke altid harmonerer med de formelle bestemmelser. I Artikel 13 i Nordkoreas forfatning står der f.eks., at landets borgere har ytrings-, presse-, forenings- og forsamlingsfrihed, men sådan forholder det sig slet ikke i praksis. Det er heller ikke nok blot at se på statistikker over, hvor mange partier der stiller op til valg, eller hvor mange stemmer de får. Selv et autoritært regime som Kinas tillader officielt mere end ét parti, selv om kommunistpartiet reelt sidder på magten. Andre steder, hvor der faktisk afholdes valg, f.eks. i Belarus, får flere partier plads på stemmesedlen, men dette er en demokratisk facade, der skjuler, at der reelt ingen usikkerhed er om udfaldet. Dernæst kan autokratier snyde med de officielle valgstatistikker ligesom Ruslands manipulation af folkeafstemninger i de besatte områder af Ukraine, og de kan afskrække journalister så meget, at ingen vover at være kritiske. Det sidste er også særligt udtalt i Nordkorea. Dertil kommer en række tilfælde, hvor de demokratiske spilleregler måske ikke brydes så åbenlyst, men alligevel ikke fungerer tilfredsstillende. I USA er 'gerrymandering' udbredt, hvor valgkredse bliver ændret for at fremme valget af bestemte kandidater. I delstaterne Florida og Virginia har valgkredsændringer f.eks. været foretaget efter områdernes racemæssige sammensætning for at forhindre afroamerikanere i at opnå flertal for deres foretrukne kandidater.

Organisationer, der leverer demokratimålinger, benytter sig derfor ofte af ekspertvurderinger. På den måde kan de udnytte eksperternes særlige kendskab til den politiske praksis og kontekst i bestemte lande. Det betyder imidlertid ikke, at målingerne er fejlfri. Eksperter har ikke altid den nødvendige

viden til at levere en nøjagtig vurdering, de kan have forskellige standarder for høj og lav målopfyldelse, og de kan være påvirkede af egne politiske holdninger. Vi har alligevel valgt at anvende en række tilgængelige tværnationale datasæt, som helt eller delvist er baseret på ekspertvurderinger. Det gør vi, fordi vi antager, at det styrker vores konklusioner, hvis forskellige opgørelser baseret på forskellige eksperter og måleprocedurer peger i samme retning.

Kapitel 2 viste, at kvaliteten af det danske demokrati efter vores liberal-demokratiske målestok har ligget meget højt og stabilt i tiden efter Anden Verdenskrig, men det er interessant at kigge på Danmarks aktuelle placering ved hjælp af flere forskellige demokratimål. Hvis vi ser på tabel 2, klarer Danmark sig rigtig godt på tværs af de forskellige mål, der lægger sig forholdsvis tæt op ad vores forståelse af liberalt demokrati. Vi glimrer ligefrem med to førstepladser. Danmark ligger sammen med andre nordiske lande også i top-10 i forhold til øvrige mål. Det danske demokrati har således en meget høj kvalitet i både absolut forstand og sammenlignet med andre lande.

Der lader altså til at være noget om snakken, når statsminister Mette Frederiksen i Folketinget stolt konkluderer, at Danmark har et dyrebart og velfungerende demokrati, og når udenlandske forskere og meningsdannere som Francis Fukuyama fremhæver det danske demokrati under paroler som ”Getting to Denmark”.[57] Men disse overordnede mål opsummerer scorer på flere underliggende komponenter, hvorfor de så at sige er nettoresultater. En god overordnet score kan derfor dække over dårlige scorer i nogle af delaspekterne af liberalt demokrati.

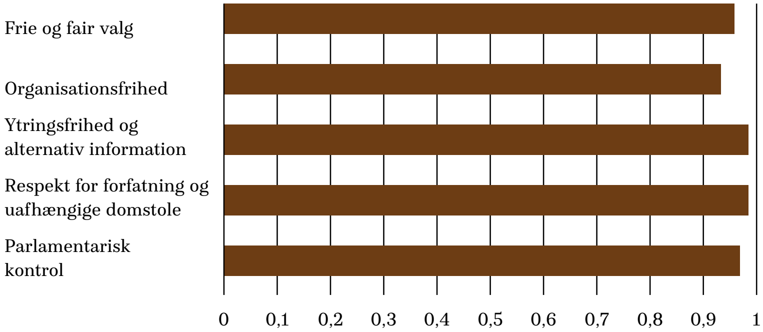
Tabel 2. Scorer for top-10 og udvalgte lande på diverse demokratimål

	ELEKTORALT DEMOKRATI		POLITISKE RETTIGHEDER OG CIVILE FRIHEDER	
1	**Danmark**	0,92	Finland	1,00
2	Irland	0,90	New Zealand	0,99
3	Estland	0,90	Sverige	0,99
4	Schweiz	0,89	Norge	0,98
5	Belgien	0,88	Canada	0,97
6	Norge	0,88	**Danmark**	0,97
7	Sverige	0,88	Irland	0,97
8	Tjekkiet	0,87	Luxembourg	0,97
9	Luxembourg	0,87	Nederlandene	0,97
10	Frankrig	0,87		
...			(18) Tyskland	0,95
	(19) USA	0,84	(44) Frankrig	0,89
	(20) Tyskland	0,84	(54) USA	0,84

	DEMOKRATISK STYRE		BEGRÆNSNINGER AF REGERINGSMAGTEN	
1	Sverige	0,95	**Danmark**	0,94
2	Norge	0,94	Finland	0,92
3	**Danmark**	0,93	Norge	0,92
4	Finland	0,93	Sverige	0,86
5	Tyskland	0,89	Tyskland	0,86
6	Schweiz	0,87	New Zealand	0,86
7	Litauen	0,84	Irland	0,84
8	Estland	0,83	Nederlandene	0,83
9	New Zealand	0,82	Estland	0,82
10	Østrig	0,80	Canada	0,82
...				
	(21) USA	073	(21) Frankrig	0,73
	(22) Frankrig	071	(29) USA	0,67

Note: Tal i parenteser angiver placering uden for top-10. Alle målene er blevet omskaleret til at række fra 0-1, hvor 1 indikerer mest demokratisk. Tallene henviser til 2024. Kilde: Coppedge et al. 2025; Freedom House 2025; Bertelsmann Foundation 2025; World Justice Project 2024

Figur 2. Danmarks præstation på delaspekter af liberalt demokrati, 2024



Note: Baseret på udvalgte underkomponenter af V-Dems Liberal Democracy Index. Værdierne på delaspekterne rækker fra 0 til 1. Scorer for valgret og valgte mandater vises ikke, men de har begge maksimumværdien 1. Scoren for lighed for loven og individuelle rettigheder er ikke medtaget, da denne komponent rækker ud over vores definition af liberalt demokrati.[58]
Kilde: Coppedge et al. 2025

Hvis vi kigger på enkelte komponenter i det liberale demokratiindeks, viser figur 2, at Danmark på alle områder klarer sig rigtig godt. Alle værdierne ligger ligefrem tæt på maksimum. Med andre ord er det danske demokrati både kendetegnet ved frie og fair valg, ytringsfrihed, herunder alternative informationskilder, organisationsfrihed for partier og grupper i civilsamfundet, respekt for forfatningen og domstolenes uafhængighed samt parlamentarisk kontrol af regeringen.

Den overordnede indeksscore for liberalt demokrati dækker altså ikke umiddelbart over dårligdomme i enkelte delaspekter. Og her er der i øvrigt ikke sket nævneværdige ændringer siden 2003, hvor Danmark også leverede toppræstationer på kriterierne for liberalt demokrati. Men vi ser alligevel nærmere på de fire kriterier for liberalt demokrati, dvs. valgenes kvalitet, valgret, respekt for frihedsrettighederne og magtdeling i forhold til kontrol af regeringen. Det gør vi for at

afklare, om der er nogle områder, hvor der er ridser i lakken, eller emner, som fortjener større bevågenhed.

Frie og fair valg

Hvad vil det egentlig sige, at et folketingsvalg er frit og fair? En af de vigtigste forudsætninger er, at der ikke er uregelmæssigheder i stemmeoptællingen, dvs. at alle afgivne stemmer skal tælles med, ingen stemmer må tælle mere end andre, og der må ikke være tilføjet ugyldige stemmer. Derudover må politiske partier og kandidater ikke blive udelukket fra at stille til valg uden lødig begrundelse. I nogle lande har vi set systematisk udelukkelse af oppositionen, ved at regeringen har lagt hindringer i vejen for registrering af kandidater og vælgere, fængslet politiske modstandere på baggrund af opdigtede anklager som f.eks. i Tyrkiet, eller man har simpelthen slået dem ihjel, som det f.eks. skete med den politiske aktivist Aleksej Navalnyj i Rusland. Det er heldigvis ikke aktuelt i nutidens Danmark.

For at stille op til et valg skal kandidater som udgangspunkt også have valgret til det pågældende valg. For de borgere, der stiller op til Folketinget, er det Folketinget selv, der efter valget vurderer, om de valgte medlemmer er lovligt valgt, herunder om de faktisk er valgbare. Reglen fik en del opmærksomhed, da Inger Støjberg i 2021 blev dømt uværdig til at sidde i Folketinget. Hun blev i en rigsretssag erklæret skyldig i at misbruge sin magt som minister til at fortsætte en instruks om ulovlig sagsbehandling på trods af klare advarsler. Efter udstået straf stillede hun dog op til det næste valg og fik lov til at besætte sit embede. Folketinget har mulighed for at udelukke personer fra at indtage embedet som folketingsmedlem ud fra værdighedsbetragtninger, men valgte ikke at gøre det, så Støjbergs genvalg var demokratisk legitimt. Ved valg til kommunalbestyrelser eller regionsråd fastsætter den kommunale og regionale valglov, at valgbarhed bortfalder som følge af en plettet straffeattest. Generelt mister kandidater valgbarhed på kommunalt og regionalt niveau, hvis de

idømmes frihedsstraf eller ubetinget frakendes retten til at køre bil.[59]

Partier, der opnåede valg til Folketinget ved det seneste folketingsvalg og fortsat er repræsenteret i Folketinget, har automatisk ret til at stille op til næste valg. Andre partier skal opnå retten til at stille op ved at indsamle og få godkendt underskrifter fra potentielle vælgere – såkaldte stillere. Det kræver ca. 20.000 underskrifter fra stillere at blive berettiget til opstilling, hvilket svarer til det formelle krav på mindst 1/175 af samtlige gyldige stemmer ved det seneste folketingsvalg. Samlet set er de danske regler og praksisser knyttet til valgbarhed af kandidater og partier klart inden for rammen af liberal-demokratiske standarder.

En anden central betingelse for et frit valg er, at det er hemmeligt, hvad den enkelte stemmer. Det er en demokratisk institution, der i dag værnes om med stor selvfølgelighed, selv om det historisk set har været meget diskuteret, om folk skulle have lov til at skjule deres politiske holdninger frem for at give den offentligt til kende.[60] Stemmeafgivning i Danmark foregår i det hele taget uden nævneværdige problemer. CPR-registret sikrer systematisk registrering af vælgere, og der meldes nærmest aldrig om problemer med valgmanipulation før, under og efter selve valghandlingen. Vælgerne kan naturligvis føle stærk loyalitet over for bestemte kandidater eller partier, hvilket jo er helt legitimt, og under valgkampagner bliver de ofte udsat for politiske kampagner af mere eller mindre lødig karakter eller ligefrem usande påstande. Men selv hvis de politiske budskaber bygger på løgne, bevidste fordrejninger eller konspirationsteorier, afspejler det sig ikke direkte i, hvorvidt kriterierne for liberalt demokrati er opfyldt.

Mere problematisk er valgmanipulation, som bliver praktiseret på mange forskellige måder i andre lande. Ved valget i august 2023 i Zimbabwe fik den siddende regering f.eks. valgkommissionens medlemmer til at presse de lokale optællingsansvarlige til at ændre resultater i regeringens favør, og i Rusland og Iran forbyder myndighederne mange

kandidater at stille op. I Danmark er det Indenrigsministeriet og Valgnævnet, som varetager opgaver vedrørende folketingsvalg, folkeafstemninger og valg til kommunalbestyrelser, regionsråd og Europa-Parlamentet. Selv om det i international sammenhæng er en særpræget ordning ikke at overlade disse opgaver til en uafhængig valgkommission, er både Indenrigsministeriet og Valgnævnet i praksis både effektive og politisk uafhængige i deres håndtering af valgrelaterede opgaver. Politisk uafhængighed betyder her, at embedspersonerne er ansat ud fra deres faglige kompetencer og ikke er underlagt ministerens ret til at bestemme.

Liberalt demokrati kan forbindes med mange forskellige mere specifikke institutioner, navnlig måder at vælge regeringen og parlamentsmedlemmer på, afstemningsregler i parlamentet og forskellige måder at udregne mandatfordelinger på. Forskellene kan typisk spores tilbage til historiske forhold i enkelte lande, men kan også være et udtryk for et hensyn til minoriteter eller effektiv regeringsførelse. Sådanne hensyn kan være helt legitime i demokratisk øjemed, så længe de ikke bryder med grundlæggende krav som et frit valg af regering og parlament. Eksempler på institutionelle variationer er bl.a. præsidentielle systemer som i USA, semipræsidentielle systemer som i Frankrig og parlamentariske systemer som i Danmark, Norge, Sverige og Tyskland.

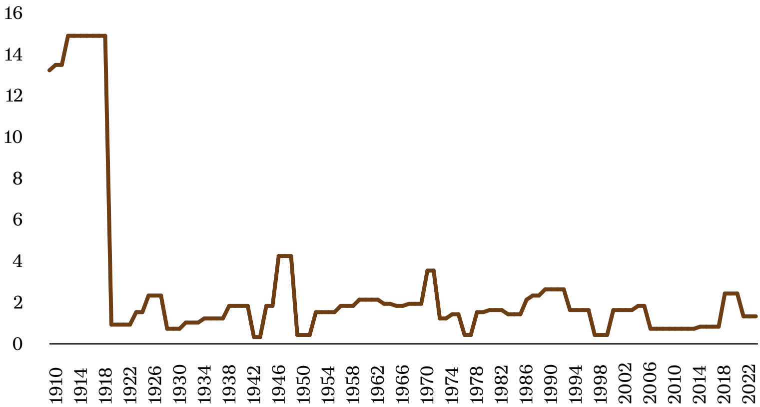
I Danmark har vi en spærregrænse på 2 % til folketingsvalget. Det betyder, at partier med mindre opbakning end 2 % af alle de afgivne stemmer ikke opnår mandat, medmindre de vinder et kredsmandat. I international sammenhæng er kravet ikke så voldsomt. F.eks. er spærregrænsen 4 % i Norge og Sverige og 5 % i Tyskland. Vi vil normalt sige, at jo større lighed, der er mellem folkets stemmer og partiernes mandater, desto mere demokratisk fungerer et valgsystem. Eftersom der er flere vælgere, der stemmer, end mandater, der skal besættes, og et mandat ikke kan deles i flere, kan ingen valgsystemer opnå fuldstændig lighed. Valgsystemet fungerer med andre ord som en tragt, der omsætter stemmer til mandater.

Vi kan se udviklingen i proportionalitet i forholdet mellem stemmer og mandater med det såkaldte Gallagherindeks, der går fra 0 (fuld proportionalitet) til 100 (fuld disproportionalitet). Som tommelfingerregel angiver alle værdier over 5 et stærkt misforhold mellem andelen af stemmer og andelen af mandater på tværs af partier.

Figur 3 viser, at valgsystemet med forholdstalsvalg i Danmark ved folketingsvalget i 2022 sikrede en relativt høj grad af lighed eller proportionalitet med en værdi på 1,1. Stemmerne afgivet på et parti svarede altså ganske tæt til det antal mandater, partiet endte med at få.

Til sammenligning var proportionaliteten i 2022 lidt højere i Sverige (0,6) og USA (0,8, til Repræsentanternes Hus), mens den i 2021 var lidt lavere i Norge (3,7) og Tyskland (3,5). I Frankrig var proportionaliteten markant lavere i 2024 (7,79). Proportionaliteten i det danske valgsystem befinder sig altså i den høje ende, og den høje grad af proportionalitet har eksisteret, siden vi gik væk fra flertalsvalg i enkeltmandskredse i 1915. Ved valget i 1913 var proportionaliteten meget lav med en indeksværdi på 14,8, der altså langt overstiger grænsen for stærk disproportionalitet, fordi der var et stort misforhold mellem det antal stemmer, partierne fik, og hvor mange mandater de fik i Folketinget. Men i tiden efter det første valg med delvist forholdstalsvalg i 1918 og det fuldendte fra 1920 har indeksværdien svinget mellem 0,3 og 4,3. Det nutidige danske valgsystem er med andre ord fuldt foreneligt med standarderne for et liberalt demokrati, om end der er nogle små knaster, som kunne sikre proportionaliteten endnu bedre uden at ændre på spærregrænsen.[61]

Figur 3. Disproportionalitet mellem antal stemmer og mandater i Danmark, 1910 – 2022



Kilde: Casal Bértoa 2024; Gallagher 2024

En anden liberal-demokratisk institution er reguleringen af kampagnemidler. Det falder lidt uden for vores fokus på liberalt demokrati i snæver forstand, men handler trods alt om de institutionelle regler for valghandlinger og påvirker dermed meget direkte valgkvaliteten. Partierne har adgang til statslig partistøtte, hvilket har ført til bekymringer om dannelsen af såkaldte karteller, hvor de små partier får svært ved at blive repræsenteret, mens de store partier nyder godt af støtten og danner en snæver elite uden forbindelse til vælgerne. På landsplan giver partistøtteloven i Danmark tilskud på baggrund af antal stemmer ved seneste folketingsvalg, så partier med flest stemmer også får flest penge. Partistøtte kræver mindst 1.000 stemmer, hvilket sammenlignet med andre lande er en lav grænse, der sikrer en vis spredning af midlerne.[62] En del af midlerne går til strategi- og kommunikationsansatte og en anden del til det tiltænkte partiorganisatoriske og politikudviklende arbejde, men det kan være svært at adskille de

to fra hinanden og dermed vurdere, om partistøtten skaber politisk ulighed.[63]

De danske regler for partiernes modtagelse og offentliggørelse af kampagnemidler fra private donorer er til gengæld blevet kritiseret for ikke at leve op til internationale standarder for at offentliggøre donationers afsender, beløb og tidspunkt.[64] På en indikator, der måler åbenhed om kampagnedonationer, opnår Danmark en score på 2,79 for 2024 på en skala, der rækker fra 0, hvor der ingen åbenhed er, til 4, der er fuld åbenhed. Dermed halter vi noget efter lande som Norge med 3,39, Tyskland med 3,39 og Frankrig med 3,82, men er nogenlunde på niveau med USA's 3,01 og Sveriges 2,56.[65] En anden opgørelse fra EuroPAM, et EU-finansieret whistleblower-projekt, som dækker lovgivningen i 34 europæiske lande, leverer yderligere opbakning til kritikken. Her er Danmark ligefrem bundskraber sammen med Holland og Schweiz med en score på 0, når det gælder begrænsninger på, hvor meget private kan donere, mens Sverige scorer 25, Tyskland 33 og Frankrig 92 ud af 100.[66] De danske myndigheder har reageret delvist på kritikken ved at indføre en øvre grænse for donationer fra anonyme givere til politiske partier og deres kandidater på et beløb, der i 2024 var 23.600 kroner. Men der kan gøres mere for at sikre åbenhed om private donationer til politiske partier og kandidater.

Lige og almindelig valgret

I udgangspunktet har alle myndige danske statsborgere på mindst 18 år med fast bopæl i Danmark valgret. Der er ingen stærke demokratiteoretiske argumenter, der taler for netop 18 år som skæringspunkt. Vi kan give både gode og mindre gode argumenter for den aldersgrænse i forhold til teenageres formodede ansvarlighed og reflektionsevne, eller om den skal svare til den kriminelle lavalder eller værnepligtsalderen. F.eks. har politikerne debatteret en nedsættelse af valgretten til 16 år, fordi det muligvis vil øge disse unges politiske deltagelse både med det samme og på sigt.[67] Men i lande som f.eks.

Belgien, hvor valgretsalderen er blevet nedsat, har effekterne på politisk deltagelse været små eller fraværende.[68]

Tilsvarende er kravene om fast, dansk bopæl og statsborgerskab politisk kontroversielle. I dag har ca. 10 % af de voksne personer med fast ophold i Danmark, heraf en overvægt af folk fra andre europæiske lande, ikke valgret til Folketinget, fordi de ikke er danske statsborgere. Andelen er på niveau med Norge og Sverige og er steget støt fra ca. 2 % i 1980. Tallene for Tyskland (13 %), Frankrig (7 %) og USA (7 %) viser, at de skandinaviske lande ikke er de eneste, som står over for problematikken.

Derudover har danske statsborgere bosiddende uden for rigsfællesskabet i mere end to år – med få undtagelser – ikke ret til at stemme. På dette område er de fleste sammenlignelige lande mindre restriktive, som tabel 3 viser. I langt de fleste lande er der valgret for egne statsborgere bosat i udlandet. Selv om andelen af udlandsdanskere på ca. 4 % er noget mindre end andelen af personer, der lever i Danmark uden dansk statsborgerskab, er Danmarks særlige begrænsning af valgret til udenlandsk bosiddende statsborgere alligevel påfaldende. På de to dimensioner samlet bringer det Danmark alene i selskab med Irland som det mest restriktive land.

Det er et følsomt og komplekst emne, hvilke valgregler der bør gælde i forbindelse med valgret for statsborgere bosiddende i udlandet og personer med fast ophold i et land, hvor de ikke har statsborgerskab.[69] F.eks. har danske statsborgere i udlandet ofte levet store dele af deres liv i Danmark og har ambitioner om at vende tilbage, og udenlandske personer med bopæl i Danmark har stor interesse i, hvad der besluttes i Folketinget, er forpligtede til at overholde danske love og skal betale skat til den danske stat. På den anden side er det normalt at knytte stemmeret til statsborgerskab, og det er ikke selvindlysende, at statsborgerskab skal kvalificere til stemmeret for personer, der lever mere eller mindre permanent i et andet land.

Tabel 3. Valgret for statsborgere i udlandet og bosiddende ikke-statsborgere til nationale parlamentsvalg i udvalgte liberale demokratier

VALGRET FOR EGNE STATSBORGERE I UDLANDET	VALGRET FOR BOSIDDENDE IKKE-STATSBORGERE: JA	VALGRET FOR BOSIDDENDE IKKE-STATSBORGERE: NEJ
JA	Chile, New Zealand	Australien, Belgien, Canada, Costa Rica, Estland, Finland, Frankrig, Island, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA
NEJ	Uruguay	**Danmark**, Irland

Note: Den originale oversigt dækker kun over de 20 mest demokratiske lande, så Frankrig, Tyskland og USA er tilføjet. Kilde: Altman 2022

Frihedsrettighederne

I diktaturer er det gængs praksis at forbyde regeringskritiske partier og bevægelser. I Danmark er ytringsfriheden, foreningsfriheden og forsamlingsfriheden beskyttet af paragraf 77, 78 og 79 i grundloven.[70] Sammenlignet med mange andre landes forfatninger og internationale konventioner leverer grundloven i sig selv dog en forholdsvis tynd beskyttelse af frihedsrettighederne. F.eks. er der godt nok forbud mod censur, men alle står til ansvar over for domstolene for deres offentlige ytringer, hvilket vil sige, at ytringsfriheden kan indskrænkes gennem almindelig lovgivning. Der er imidlertid tradition for en omfattende materiel beskyttelse af ytrings-

friheden, hvor domstolene lægger vægt på, om ytringer er i offentlighedens interesse, om der er stærke modstående hensyn, og om de er fremført af politikere eller pressen, som har en særlig status med udvidet ytringsfrihed på grund af deres funktion som demokratiske repræsentanter og kontrol- og informationsorganer. I praksis er der en omfattende pressefrihed i Danmark, som sammen med Norge og Sverige scorer ca. 90 ud af 100 og besætter de tre øverste pladser på World Press Freedom Index.[71] Tyskland og Frankrig klarer sig også relativt godt med scorer på henholdsvis 84 og 79. USA's score på 67 indikerer, at der er større problemer, som særligt bunder i trusler mod journalister fra privatpersoner. Også med hensyn til brugen af digitale medier klarer Danmark sig godt, idet borgerne er udsat for relativt få restriktioner i både absolut og relativ forstand.[72]

Forbud mod injurier og racistiske udtalelser er undtagelser fra ytringsfriheden, som også ses i andre liberale demokratier. I 2017 blev blasfemiparagraffen afskaffet, så det ikke længere er muligt at dømme personer for at krænke religioner. Den liberalisering blev dog rullet delvist tilbage med koranloven, der forbyder anstødelig behandling af religiøse skrifter. Ytringsfriheden står overordnet set stærkt i Danmark, men Ytringsfrihedskommissionen, der blev nedsat af Folketinget i 2017, konkluderede i sin betænkning fra 2020, at der på en række områder er muligheder for forbedringer. F.eks. kan grænserne for accept af terror gøres klarere af hensyn til borgernes retssikkerhed, reglerne om offentligt ansattes udvidede ytringsfrihed kan lovfæstes, og sociale medier kan i højere grad gøres retligt ansvarlige for brud på ytringsfrihedens grænser. Ytringsfrihedskommissionen frarådede desuden lovgivning mod desinformation, fordi bevidst vildledning med henblik på samfundsmæssig skade kan håndteres inden for gældende lovgivning. Men den anbefalede at fastholde racismeparagraffen, der kriminaliserer visse nedsættende og truende ytringer baseret på etnisk oprindelse, tro eller seksuel

orientering, som principielt udgør en begrænsning af ytringsfriheden.[73]

I Danmark har borgerne ret til frit at danne foreninger, så længe de ikke forsøger at opnå deres mål med vold eller opfordring til vold. I de seneste år har domstolene hele tre gange stadfæstet, at den yderligtgående islamistiske forening Hizb ut-Tahrir ikke er ulovlig, mens banden Loyal to Familia i 2018 mistede retten til at organisere sig på grund af meget voldelige tendenser.[74] I Danmark er det generelt set nemt at oprette foreninger, herunder politiske partier, bevægelser og interesseorganisationer, og de får lov til at virke i fred uanset deres ideologiske ståsted, hvis de ellers er fredelige. Lignende praksis ser vi i Norge og Sverige, mens der i Tyskland på grund af landets skæbnesvangre erfaringer med nazistisk styre er større bevågenhed om organisationers sindelag og større villighed til at svække ekstremistiske ytringer og foreninger.

Forsamlingsfriheden er også sikret i Danmark. Borgerne har ret til at samle sig, så længe de er ubevæbnede. Udendørsforsamlinger kan dog forbydes, hvis myndighederne vurderer, at der er fare for den offentlige fred. Epidemiloven giver rigtignok nogle muligheder for at begrænse offentlige forsamlinger, som vi så det under coronanedlukningerne. Det er imidlertid værd at notere sig, at politiske forsamlinger var undtaget fra restriktionerne. Desuden blev nedlukningsrestriktionerne påhæftet en såkaldt solnedgangsklausul, der automatisk ophævede begrænsningerne efter en bestemt periode. På den måde markerede politikerne, at restriktionerne var en undtagelsestilstand. En tværnational indikator for forsamlingsfrihed viser, at Danmark – med scorer tæt på maksimum og igen flankeret af Sverige og Norge – også ligger højt på dette område sammenlignet med andre lande modsat f.eks. Rusland, hvor der ofte slås hårdt ned på selv fredelige demonstrationer. Frankrig, Tyskland og USA ligger også højt på dette parameter.[75]

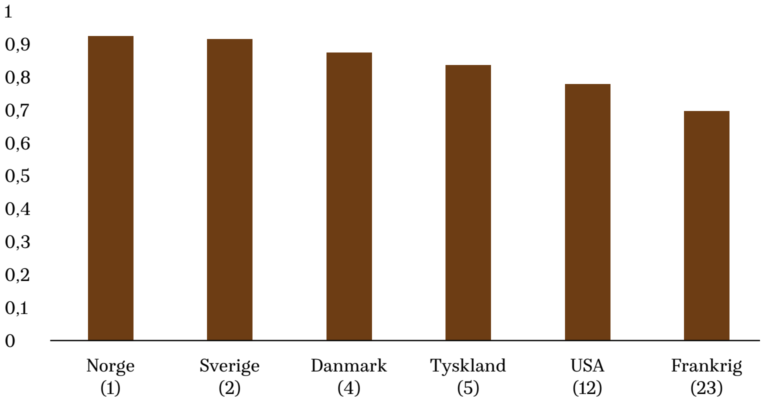
Kontrol af regeringen

I Danmark er der tradition for mindretalsregeringer, hvor regeringen ikke støttes af et flertal i Folketinget, men heller ikke har et flertal imod sig. Det betyder, at regeringen så at sige skal hente sit flertal i Folketinget, når den vil gennemføre love og regler. Det har resulteret i, at Folketingets partier ofte har haft mulighed for at holde regeringen i skak og gennemtrumfe diverse undersøgelseskommissioner og lignende. Der er stor forskel på, hvordan partierne forholder sig til sager, alt efter om de sidder i regering, er støtteparti eller en del af oppositionen. I mange tilfælde bliver sager dog belyst på et eller andet tidspunkt på en eller anden måde, så de ansvarlige enten kan stilles for en dommer, eller sagsforholdet bliver underlagt folkedomstolen, når der er valg. I det store og hele er den udøvende magt i Danmark underlagt forskellige begrænsninger. Vigtigst af alt kan folketingsflertallet presse statsministeren til f.eks. at fyre en minister, etablere kommissioner til belysning af regeringens og forvaltningens ageren og ultimativt stille regeringen et mistillidsvotum, hvor Folketinget med et flertal kan tvinge en minister eller statsministeren til at træde tilbage. Sammen med domstolene og flere andre instanser sikrer Folketinget mod magtmisbrug. Politisk-taktiske hensyn kan naturligvis forhindre, at Folketingets kontrol faktisk virker, men med vores institutionelle fokus er pointen, at Folketinget kan kontrollere regeringen, hvis det vil. Som vist i figur 4 placerer det os godt i sammenligning med andre af de udvalgte lande, hvor der dog generelt er et højt niveau, mens Frankrig halter efter.

En forudsætning for effektiv kontrol med regeringen er, at regler og normer sikrer gennemsigtighed i regeringens beslutninger. Alligevel er problemer med gennemsigtighed i regeringsførelsen, f.eks. i ministerierne, gang på gang blevet påpeget. I en global rangering fra World Justice Project af retten til information om forvaltningens beslutninger scorer Danmark 0,81 i 2024, hvilket i et globalt perspektiv er ret godt, men både Norge og Sverige klarer sig noget bedre med

en score på 0,89.[76] Der er altså tydeligvis plads til forbedringer, når vi sammenligner os med vores naboer.

Figur 4. Kontrol med regeringen i udvalgte lande, 2022



Note: Baseret på SGI's Executive Accountability Index. Værdierne er omskaleret til at gå fra 0 til 1. Tallet i parentes henviser til placering i opgørelsen. Kilde: Bertelsmann Foundation 2022

Ud fra et demokratisk perspektiv er det særligt aktindsigt i forbindelse med politiske beslutningsprocesser, der kan forbedres. Den reviderede offentlighedslov fra 2013 indsnævrede mediers og borgeres adgang med de såkaldte ministerbetjenings- og folketingspolitikerregler. Ministerbetjeningsreglen angår dokumenter, der udveksles med underordnede myndigheder eller andre ministerier, når en minister har behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Folketingspolitikerreglen angår dokumenter, der bliver udarbejdet og udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer som led i lovgivningsarbejde eller lignende. Begge regler muliggør en undtagelse fra aktindsigt, selv efter afslutningen af en lovgivningsproces eller et andet politisk initiativ.[77] Baggrunden var

et ønske om at beskytte politikernes og embedsværkets arbejde. Selv om det kan være vigtige hensyn, er det svært ud fra et liberal-demokratisk synspunkt at argumentere for bestemmelsen, fordi det går ud over åbenheden og transparensen i de politiske og administrative beslutninger og dermed i sidste ende informationsfriheden og borgernes mulighed for at stille regeringen til ansvar.

God præstation med skønhedspletter

Vores gennemgang har givet grundlag for optimisme med hensyn til det danske demokratis status ud fra en snæver liberal-demokratisk definition. Vi klarer os godt på langt de fleste områder, når vi sammenligner regler og praksis med liberal-demokratiske standarder og tilstandene i andre lande. Sammen med andre nordiske lande topper Danmark listen på mange indikatorer. Der er frie og fair valg med lige og almindelig valgret, som afgør fordelingen af mandater, og (indirekte) hvem der kommer i regering. De politiske frihedsrettigheder respekteres og understøttes af de offentlige myndigheder, og der er en forholdsvis stærk kontrol med Folketing og regering mellem valgene.

Det betyder dog ikke, at det danske demokrati er perfekt. Ethvert samfund vil kunne gøre det bedre, også det danske. Vores gennemgang af det liberale demokratis delaspekter viser fire områder, hvor der er plads til forbedringer, eller som i det mindste fortjener at blive sat på dagsordenen og diskuteret grundigt.

For det første er vi i Danmark forholdsvis restriktive med at give valgret til udlandsdanskere og udlændinge med fast bopæl i Danmark. For det andet er der ikke fuld åbenhed om private donationer til de politiske partier, hvilket kan forvride den politiske konkurrence og forhindre, at valg er fair. For det tredje mangler der transparens i forbindelse med politiske beslutningsprocesser, hvilket kan svække kontrollen med regeringen, og for det fjerde er der oplagte muligheder for mere udbygning og underbygning af ytringsfriheden.

Kapitel 4

Sårbarheder under overfladen

Selv om det danske demokratis øjeblikkelige status er god, er det jo ikke sikkert, at der er tilstrækkeligt gode forudsætninger for at imødegå nutidens og fremtidens trusler mod demokratiet, så vi fortsat kan have et liberalt demokrati af høj kvalitet. For at besvare disse spørgsmål tager vi i dette kapitel udgangspunkt i historiske og nyere eksempler på demokratisk tilbagegang fra andre lande, som vi kan anvende til at danne et overblik over mulige faresignaler. Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at mangler og udbedringsmuligheder med hensyn til demokratiske institutioner ikke nødvendigvis er tegn på en decideret demokratisk krise. Faren vil ofte komme fra problematiske forhold rundt om institutionerne, som truer deres eksistens og funktion. Vi ser her nærmere på, om sådanne krisetegn eksisterer i Danmark, og hvordan vi evt. kan sikre demokratiet bedre.

De seneste års udvikling i Polen illustrerer, hvordan et tilsyneladende veletableret demokrati hurtigt kan svækkes. Efter Berlinmurens fald i 1989 og flere kommunistiske étpartidiktaturers sammenbrud var Polen en succeshistorie. Landet indførte hurtigt en fri forfatning, trådte ind i gruppen af liberale demokratier og blev medlem af EU i 2004. Men efter det nationalkonservative og populistiske parti Lov og Retfærdighed, PiS, kom til magten i 2015, oplevede Polen en demokratisk tilbagegang. Under ledelse af premierminister Jarosław

Kaczyński indførte partiet reformer, der styrkede regeringens kontrol over retsvæsenet, medierne og civilsamfundet, og det skabte alvorlig bekymring både nationalt og internationalt.

En af de mest kontroversielle ændringer gav regeringen kontrol over dommerudnævnelser og udvidet mulighed for disciplinære foranstaltninger mod dommere, herunder fyring og degradering. Det udløste massive protester fra jurister, oppositionspartier, store dele af befolkningen og EU, der frygtede en politisering af retssystemet, dvs. hvor regeringen kunne udnytte kontrollen til at forfølge oppositionen og frede sig selv. Protesterne var velmotiverede, da PiS bl.a. udnyttede ændringerne til at suspendere kritiske dommere og udnævne fem regeringsvenlige dommere til forfatningsdomstolen.

Samtidig strammede PiS grebet om de statslige medier ved at placere loyale støtter på vigtige poster. F.eks. omstødte Kaczyński i 2017 Det Nationale Medieråds beslutning om at fyre formanden for Telewizja Polska, som er den polske pendant til DR. Efter at de PiS-loyale medlemmer af rådet havde været til en kammeratlig samtale, fortsatte arbejdet med at gøre den offentlige medieinstitution til et ukritisk talerør for PiS.[78] De private medier blev derudover underlagt lovgivning, der gjorde det særligt besværligt at opnå mediestøtte. På den måde kom de statslige medier til at fungere som propagandakanaler for regeringen, mens private medier blev underlagt stigende pres på finanserne, hvis de ikke makkede ret. Den kritiske brod var taget af medierne, og de fungerede derfor ikke så effektivt som demokratiets vagthund.

Men efter to sejre i træk mistede PiS sit flertal ved parlamentsvalget i oktober 2023. Oppositionspartierne, med Borgerplatformen og dets leder Donald Tusk i spidsen, dannede en ny regering, som bl.a. fortsat forsøger at rydde op i de udemokratiske tiltag fra tiden under PiS. Det er dog lettere sagt end gjort, og paradoksalt nok beskylder PiS nu den nye regering for at underminere demokratiet, fordi den prøver at tage et opgør med PiS-loyalisterne, som sidder tungt på statsadministrationen, domstolene og de offentlige medier.[79]

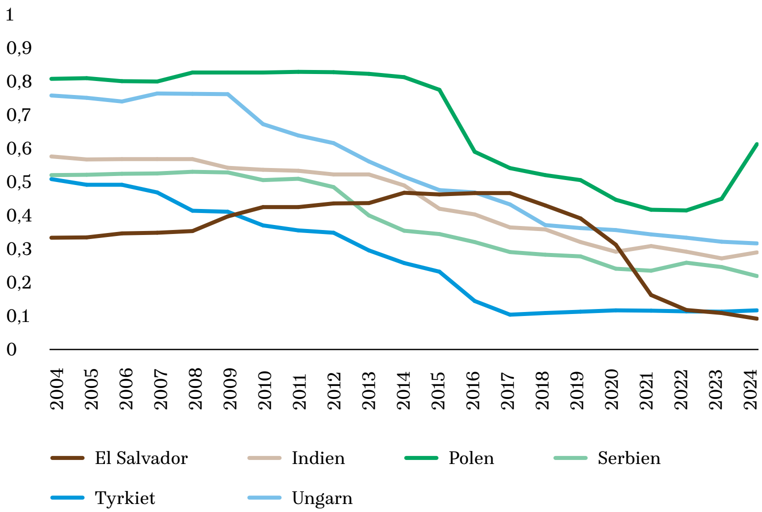
Demokratisk tilbagegang i vore dage

Polens udvikling under PiS fra 2015 til 2023 er således et typisk eksempel på demokratisk tilbagegang i de seneste årtier. Tidligere var det mere normalt, at et demokrati brød sammen ved et militærkup, eller at den siddende præsident eller premierminister erklærede undtagelsestilstand og lukkede parlamentet ned eller sendte alle oppositionsmedlemmer hjem og derpå tog fuld kontrol. I dag sker det oftere som i Polen, at en demokratisk valgt regering gradvist underminerer demokratiet ved hjælp af helt eller delvist lovlige tiltag, der skridt for skridt samler magten hos regeringen, underminerer de politiske friheder og kontrolinstanserne og svækker valgenes integritet.[80]

Denne form for demokratisk tilbagegang er sket mange steder. Figur 5 fremhæver demokratiudviklingen i El Salvador, Indien, Polen, Serbien, Tyrkiet og Ungarn. De repræsenterer eksempler på et gradvist faldende niveau af liberalt demokrati for perioden siden 2004. I de værste tilfælde er tilbagegangen så alvorlig, at der selv i snæver forstand ikke længere er tale om et demokrati. Den grundlæggende usikkerhed om valgets vinder, før valget afholdes, er forsvundet.

Detaljerne i den demokratiske tilbagegang varierer fra land til land, men der er nogle fællestræk. Typisk svækker regeringen først domstolenes uafhængighed og parlamentets kontrolinstanser og dernæst mediernes frihed og civilsamfundets handlerum.[81] Dermed bliver det nemmere for regeringen at gøre, hvad den vil, uden at møde kritik og forhindringer. Næste skridt er så en underminering af den inderste kerne af demokratiet, nemlig de frie og fair valg. De er allerede svækkede, fordi de første tiltag har reduceret den politiske konkurrence, men skævvridningen når ofte nye højder ved, at regeringen laver valgsystemet om til fordel for sig selv og sætter sig tungt på kontrollen med valgmyndighederne. Dermed får den bedre mulighed for at manipulere selve valghandlingen ved bl.a. at fifle med godkendelse af kandidater og stemmeoptælling.

Figur 5. Udviklingen i liberalt demokrati i udvalgte lande med demokratisk tilbagegang, 2004 – 2024



Note: Baseret på V-Dems Liberal Democracy Index. Kilde: Coppedge et al. 2025

Dette lyder måske som den hemmelige håndbog for diktatorer in spe. Men ganske ofte er demokratisk tilbagegang en rodet og sammensat affære, hvor regeringen først udvikler autokratiske tendenser undervejs. Det sker ofte, at regeringer bliver fristet til at overskride demokratiske normer og regler, fordi den føler sig truet, eller fordi den slet og ret er irriteret over, at det ofte er vanskeligt at gennemføre sin politik uden at møde kritik eller gå på kompromis. Der var f.eks. store håb for Tyrkiet, da Erdoğan og hans parti, AKP, kom til magten i 2002, og de første mange år lød Erdoğan da også som en oprigtig demokrat, når han holdt taler og forhandlede om EU-medlemskab.

Men Gezi Park-protesterne i 2013, de største i Tyrkiets ny-

ere historie, blev et vendepunkt. Demonstranterne reagerede bl.a. på AKP-regeringens forsøg på at delegitimere religionskritiske ytringer, og regeringen slog hårdt ned på demonstrationerne. Der fulgte en regeringskrise, som kulminerede med et forfejlet kupforsøg fra dele af militæret i juli 2016. Erdoğan reagerede ved i endnu højere grad at undertrykke politiske modstandere og kritikere. De næste par år fulgte en brutal udrensning i statsadministrationen, militæret, retsvæsenet og medierne. Det hele kulminerede op til præsidentvalget i 2018, hvor Erdoğan først gjorde præsidentembedet mere magtfuldt ved bl.a. at afskaffe premierministerposten og siden fængslede hovedmodstandere i valgkampen, bl.a. lederen af det prokurdiske parti, Selahattin Demirtaş. I praksis var demokratiet nu afskaffet.[82]

I Indien er det BJP-partiet under premierminister Narendra Modi, der primært har spillet en underminerende rolle i forhold til de demokratiske institutioner. Regeringen har siden 2014 blandet sig i udnævnelser og forflytninger af dommere, så de føler sig presset til ikke at kritisere regeringen og dømme til fordel for den. Den har droppet udvalgsbehandling af lovgivning i parlamentet, så regeringen undgår kritisk granskning, og den har lukket adgangen til internettet lige før og under demonstrationer, så arrangørerne har haft svært ved at koordinere begivenhederne. Endelig har den misbrugt fordeling af medielicenser og skattekontrol til at gøre livet surt for kritiske røster i medierne og civilsamfundet.[83]

Nayib Bukele og hans parti Nuevas Ideas har forestået tilbagegangen i El Salvador. Bukele mødte bl.a. op i parlamentet med 40 svært bevæbnede soldater for at true parlamentarikerne til at stemme for et forslag om et internationalt lån, og da hans parti opnåede et markant flertal ved næste parlamentsvalg, erstattede de alle dommerne i forfatningsdomstolen med loyale støtter, som hurtigt derefter tillod ham at stille op til en ekstra præsidentperiode.[84]

I Serbien er det Aleksandar Vučić og SNS-partiet, der har været frontløbere ved f.eks. at sætte sig tungt på de offentlige

medier og påvirke private medier gennem skævvridende støtteordninger, der gavner støtterne, mens kritiske røster mødes af chikane i form af blokeringer af hjemmesider, anklager om fornærmelse af offentlige personer og krav om at tage konkrete kritiske programmer af sendefladen. Regeringen har også misbrugt offentlige midler til at føre valgkamp og presset offentligt ansatte til at stemme på sig.[85]

Krisesignaler

Men hvilke signaler skal vi kigge efter, når vi skal vurdere, om demokratiet i Danmark og andre steder er truet? Krise er et begreb, der ofte bruges på en løs og nonchalant måde. I dag skal der ikke være meget utilfredshed eller bekymring over tingenes tilstand, før krisebegrebet bliver aktiveret. Der er med andre ord gået inflation i brugen,[86] og en udhuling af definitionen er uheldig, fordi det modarbejder en klar, fælles forståelse. Ligesom demokrati stammer ordet krise fra oldgræsk. Det betød beslutning i form af at afsige en dom eller træffe en afgørelse. I den forstand indikerede en krise en kategorisk og afgørende ændring, der angiver et valg mellem modsatrettede alternativer som demokrati og diktatur. Denne oprindelige betydning blev videreført i den klassiske litteratur om demokratisk stabilitet, hvor krise refererede til en situation, hvor styreformen var alvorligt truet.[87] En krise kan være et resultat af politiske, økonomiske eller sociale udfordringer. Men der er kun tale om en decideret krise, når der er en egentlig og overhængende risiko for betydelig demokratisk tilbagegang og i sidste ende sammenbrud.[88] Det er underforstået, at hvis der ikke sker fundamentale ændringer i demokratiets indretning eller demokratiets omgivelser, vil det lide stor skade og sandsynligvis bukke under.

Akademikere og meningsdannere har foreslået en lang række mere konkrete kriseindikatorer. Vi går ud fra hovedpunkterne i en af de mest velfunderede lister over krisesignaler, som fokuserer på fundamentale udfordringer af demokratiske kerneværdier og institutioner:[89]

1. Politiske ledere og grupper afviser eller betvivler de demokratiske spilleregler.
2. Politiske ledere og grupper benægter politiske modstanderes legitimitet.
3. Politiske ledere og grupper udviser tolerance over for eller opfordrer til vold.
4. Politiske ledere og grupper udviser villighed til at indskrænke civile frihedsrettigheder for politiske modstandere og mediernes frihed.

I bund og grund handler krisesignalerne om, hvorvidt de væsentligste politiske aktører udfordrer de demokratiske institutioner og mangler tolerance over for politiske modstandere. Oversigten er blevet udarbejdet på baggrund af historiske eksempler fra mellemkrigstidens Europa, hvor nærmest alle demokratier i Syd-, Mellem- og Østeuropa brød sammen, samt Latinamerika i 1960'erne og 1970'erne, hvor der nærmest kun var demokratisk styre i Colombia, Costa Rica og Venezuela.

Krisesignalerne overlapper delvist hinanden, og de fokuserer især på de politiske eliter. Civilsamfundet og partierne spiller en vigtig rolle, men regeringen er særligt vigtig i kraft af sin unikke adgang til at træffe autoritative beslutninger og bruge staten til at gennemføre dem.

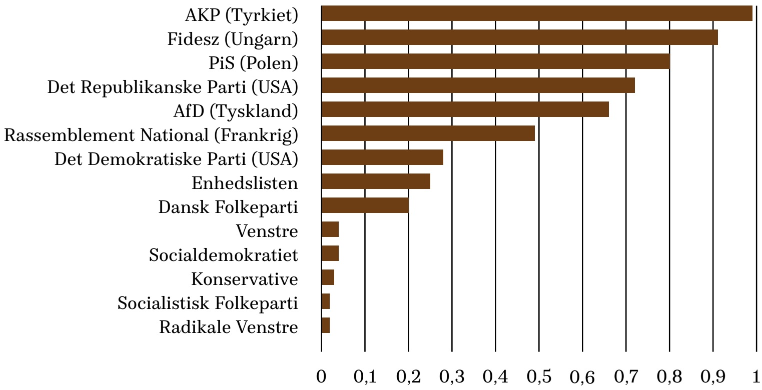
Hvis vi først betragter risikoen for et klassisk militærkup, er der i Danmark ikke tradition for politisk indblanding fra militærets side, og der er ikke noget, som tyder på, at den norm er under forandring. Danmark er desuden heller ikke ramt af intense udfordringer fra andre dele af samfundet, f.eks. ekstremistiske bevægelser. Der er stor opbakning til og respekt for demokratiske spilleregler på tværs af det politiske spektrum og på tværs af samfundslag. Sidst, men ikke mindst, er der ikke udsigt til en flertalsregering baseret på et enkelt parti med antidemokratiske tendenser. Danmark har for det meste koalitionsregeringer og mindretalsregeringer, da ingen partier i nyere tid selv har kunnet mønstre et flertal i Folke-

tinget, og der er i øjeblikket ikke antidemokratiske partier af betydelig størrelse.

Disse vurderinger er baseret på en række udvalgte indikatorer, som indfanger forskellige aspekter af de ovennævnte krisesignaler. Figur 6 viser graden af antipluralisme blandt en række danske partier sammenlignet med udvalgte partier fra andre lande. Antipluralisme forstås her som manglende respekt for politiske modstanderes eksistens og holdninger samt minoritetsrettigheder og promovering af politisk vold i ord og handlinger, som alt sammen signalerer udemokratiske tendenser. Her topper Erdoğans AKP-parti i Tyrkiet og Orbáns Fidesz-parti i Ungarn ikke overraskende listen efterfulgt af PiS i Polen. AfD i Tyskland og Rassemblement National i Frankrig er også i høj grad præget af antipluralisme, hvilket indikerer, at de sandsynligvis udgør faremomenter for demokratiet, hvis de kommer til magten. De danske partier er generelt meget pluralistiske, da de har respekt for hinandens synspunkter og overholder de omtalte demokratiske normer. Enhedslisten og Dansk Folkeparti afviger delvist fra dem, da de ifølge ekspertvurderingerne i mindre grad anerkender politiske modstandere, hvilket måske i Enhedslistens tilfælde bunder i et levn af revolutionær retorik og støtte til voldelige bevægelser og i Dansk Folkepartis tilfælde drejer sig om forbehold over for minoritetsrettigheder. I ingen af de to tilfælde er der dog tale om decideret antidemokratiske partier, og de er trods alt mindre antipluralistiske end Det Demokratiske Parti i USA.

Overordnet set findes der meget lidt tolerance over for vold eller opfordring til vold blandt de danske partier og i det danske civilsamfund. En opgørelse over civilsamfundsgruppers brug af politisk vold viser, at Danmark de seneste par årtier har ligget stabilt på et meget lavt niveau. Scoren for 2024 var 0,09 på en skala, der går fra 0 (slet ikke) til 4 (ofte). Norge og Sverige klarer sig også forholdsvis godt med scorer på henholdsvis 0,76 og 0,63, mens situationen er værre i Tyskland med en score på 1,63, USA med 1,88 og Frankrig med 2,19, som i øvrigt alle har oplevet en stigende tendens.[90]

Figur 6. Antipluralisme blandt udvalgte partier, 2017 – 2019

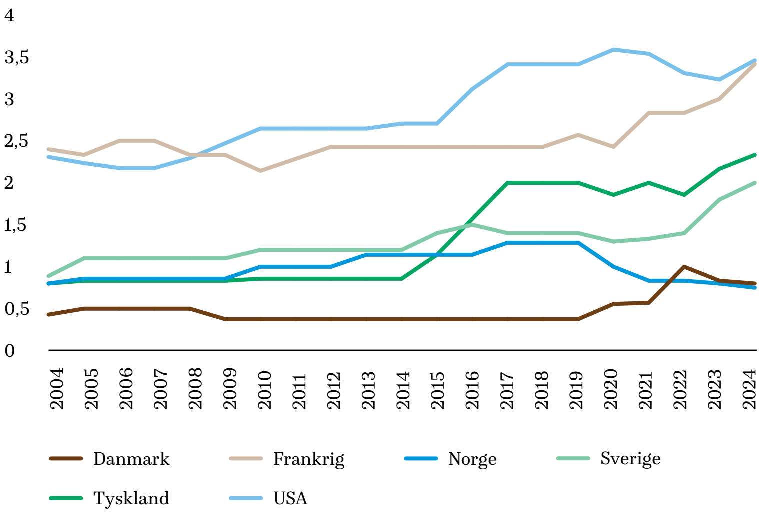


Note: Baseret på V-Party's Anti-Pluralism Index. Værdierne henviser til seneste valgår i landet i perioden 2017-2019. Kilde: Medzihorsky & Lindberg 2024

I en række år har der været meget tale om samfundets sammenhængskraft som noget, der stabiliserer demokratiet. Politisk polarisering kan opfattes som sammenhængskraftens modsætning. I snæver forstand angiver politisk polarisering, om politiske lejre ligger langt fra hinanden i deres politiske ståsted, og det er ikke i sig selv et problem for et liberalt demokrati. Men hvis en stor ideologisk afstand kombineres med en moralsk dimension, hvor de politiske partier og deres tilhængere ser med afsky på hinanden ("vi er de gode, mens de andre er onde fjender"), er der stor risiko for konflikt og brug af udemokratiske handlinger for at sikre sig selv den politiske magt og holde modparten væk fra den.[91] Kigger vi nærmere på denne type af politisk polarisering i figur 7, hvor værdierne går fra 0 (slet ikke) til 4 (i høj grad) er Danmark heldigvis ikke så udfordret uanset tendensen til opdeling mellem en rød og en blå blok. Stærke fjendebilleder og opsplitning er mindre udpræget end mange andre steder, om end der kan

anes en lille stigning i de senere år, hvilket også gælder Sverige og særligt Tyskland. Denne stigning hænger måske delvist sammen med coronanedlukningerne og efterdønninger heraf, men hvor polariseringen har stabiliseret sig i Danmark, er tendensen fortsat stigende i Sverige og Tyskland.

Figur 7. Politisk polarisering i udvalgte lande, 2004 – 2024



Note: Baseret på V-Dems indikator Political Polarization. Skalaens værdier går fra 0 (slet ikke) til 4 (i høj grad). Kilde: Coppedge et al. 2025

I Frankrig er fronterne trukket endnu stærkere op, og USA har også været hårdt ramt siden Barack Obamas præsidentperiode. De politiske modstandere respekterer ikke hinanden og opfører sig fjendtligt. Den følelsesladede polarisering tog et yderligere hop under Trumps første præsidentperiode. Det står så slemt til, at familier og venskaber bryder sammen, og kolleger mister samarbejdsevnen på grund af politiske uenig-

heder. En sober offentlig samtale mellem republikanere og demokrater på det nationale niveau har i de seneste år været mere eller mindre fraværende. Amerikanerne er i høj grad opdelt i to lejre – 'os mod dem' – og der er meget lidt plads til nuancer derimellem.[92]

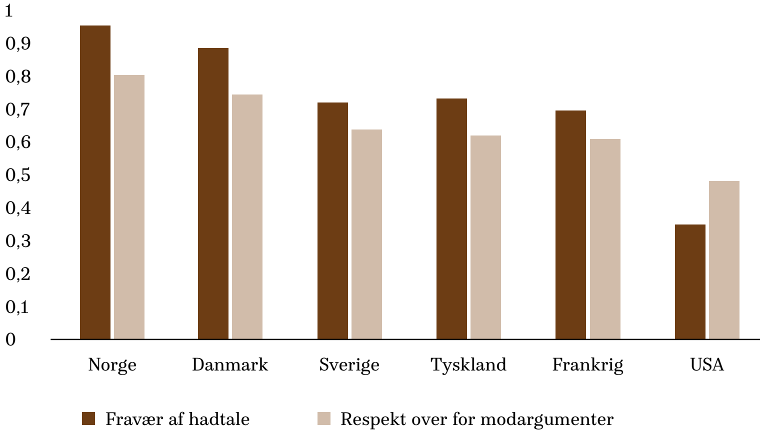
Billedet er imidlertid mere negativt for Danmarks vedkommende, hvis vi i stedet for ekspertvurderinger anvender surveys om almindelige borgeres sympati eller mangel på samme for tilhængerne af modstanderpartier fra den anden blok. Den slags undersøgelser viser i flere tilfælde, at danskerne er præget af en forholdsvis høj grad af følelsesbetonet polarisering, hvor de har meget mere sympati for deres politiske meningsfæller end dem, de er uenige med. Det mønster går igen på begge sider af det politiske spektrum, men med en tendens til, at venstrefløjsvælgere er mere fordømmende.[93]

Ser vi lidt nærmere på partiernes retorik, viser figur 8 et tilsvarende mønster. Situationen i Danmark og Norge er ikke så slem, om end den kunne være bedre. De politiske partier anerkender og respekterer i rimelig grad modargumenter, og de afstår typisk fra at bruge hadtale. Selv om bølgerne kan gå højt i dansk politik, navnlig under valgkampe, bliver uenighederne forholdsvis sjældent fulgt op af latterliggørelse eller dæmonisering af modstanderne eller bestemte samfundsgrupper. I Sverige, Tyskland og Frankrig er situationen værre, men igen skiller USA sig ud, idet hårde og groteske udsagn om politiske emner og forskellige grupper i samfundet er blevet meget udbredte.

I Danmark er der flere faktorer, der spiller en rolle for vælgernes holdninger. Det har betydning,om de lever i landdistrikter eller store byer, om de har et højt uddannelsesniveau eller ikke, om de er unge eller ældre, og om de er selvstændigt erhvervsdrivende, privatansatte, offentligt ansatte eller på overførselsindkomst. Disse skillelinjer har potentiale til at polarisere borgerne. Men i det store og hele lever vi i et fredeligt samfund med fælles referencerammer. Der er stadig hyppig (og hyggelig) kontakt på tværs af diverse samfundsskel, og

konstruktiv politisk dialog, forhandlinger og kompromisløsninger karakteriserer som hovedregel forholdet mellem partier og interesseorganisationer på både nationalt, regionalt og kommunalt niveau.[94]

Figur 8. Partiers brug af hadtale og respekt over for modargumenter i udvalgte lande, 2024



Note: Baseret på V-Dems indikatorer Political Parties Hate Speech og Respect Counter Arguments. Begge indikatorer er omskaleret til at gå fra 0 (slet ikke) til 1 (høj grad). Kilde: Coppedge et al. 2025

Der er på den måde ikke stort grundlag i det danske samfund for sociale bevægelser, der vil afskaffe liberal-demokratiske rettigheder. Danmark har kun få og små antisystemiske bevægelser. Under coronanedlukningen voksede Men In Black frem som en bevægelse, der ikke anerkendte statens autoritet, men den gik hurtigt i sig selv igen, da der blev åbnet op. Et andet, mere varigt eksempel er Hizb ut-Tahrir, der er en eksplicit antidemokratisk forening. Den er meget politisk aktiv og er ofte med til at arrangere demonstrationer og foredrag på uddannelsesinstitutioner. Til sammenligning er

mængden af antisystemiske bevægelser steget støt i flere andre lande, herunder Frankrig, f.eks. de gule veste, Tyskland, f.eks. Reichsbürgerbewegung, og USA, f.eks. Proud Boys.[95]

Stabiliserende faktorer

Der er altså ikke mange tegn på demokratisk krise i Danmark, hvis vi forholder os til de analyserede faresignaler. Men vi kan også vurdere den demokratiske stabilitet ved at se på baggrundsfaktorer, der har været forbundet med tilbagegange på andre tidspunkter og andre steder, f.eks. den økonomiske krises rolle i at bringe Hugo Chávez til magten i Venezuela i 1998 gennem utilfredshed med den politiske elites præstationer eller de svage centrumhøjrepartier i 1920'ernes og 1930'ernes Tyskland, der bidrog til at bringe Hitler til magten i 1933. I den forbindelse må vi skelne mellem faktorer, der relaterer sig til et samfunds makro-, meso- og mikroniveau.

Makroniveauet angår faktorer på nationalt eller internationalt niveau. Her har undersøgelser særligt fremhævet, at demokratiske naboer, et højt socioøkonomisk udviklingsniveau og en lang demokratisk historie virker stabiliserende, mens demokratier bliver mere skrøbelige, hvis disse tre forudsætninger ikke er til stede.[96] Markant demokratisk tilbagegang i Danmark er derfor meget usandsynlig, da vi er omgivet af demokratier, er meget velstående og har en lang og succesfuld demokratisk arv at trække på. Som tidligere nævnt skal vi da også helt tilbage til Anden Verdenskrig for at konstatere et demokratisk sammenbrud i Danmark, og dengang skyldtes det den tyske besættelse snarere end interne forhold. Hvis vi ikke tæller besættelse af fremmede magter med, har Danmark faktisk aldrig oplevet et demokratisk sammenbrud, og det samme gælder de andre nordvestlige lande i Europa, dvs. Sverige, Norge, Finland, England, Irland, Nederlandene, Belgien og Luxembourg, samt de angelsaksiske demokratier i Australien, New Zealand, Canada og USA.

På mesoniveauet er fokus rettet mod organisationer og institutioner. Forskningen viser, at demokratier med stærke ci-

vilsamfund, velorganiserede partier og effektive og upartiske offentlige administrationer har en stærk tendens til at overleve, mens lave værdier på disse faktorer ofte er forbundet med demokratisk tilbagegang og sammenbrud.[97]

Et bredt forankret og velorganiseret civilsamfund er vigtigt af flere grunde. Det kan:

- holde de politiske eliter i ørerne
- træne borgerne til minidemokrati i foreningerne
- levere modspil, indspil og samspil i politiske beslutningsprocesser
- fungere som mellemled mellem borgere og det politiske system
- øge sammenhængskraften i samfundet.

Politiske partier spiller selvsagt en vigtig rolle i et demokrati, fordi de oversætter borgernes ønsker til politiske programmer og konkrete politikker, opstiller kandidater til valgene og organiserer den politiske debat. Velorganiserede partier er forbundet med demokratisk stabilitet, fordi de kobler vælgerne til civilsamfundet og medlemsorganisationer på lokalniveau. Desuden leverer rodfæstede partier typisk mere sammenhængende ideologiske programmer, som vælgerne kan bruge til at orientere sig efter i det politiske landskab. Endelig er samarbejdsrelationerne imellem etablerede partier typisk præget af mere tillid og stabilitet, fordi de i sagens natur har eksisteret i mange år, så de har skullet forholde sig til hinanden, samarbejde og acceptere nederlag, ligesom der er opbygget personlige relationer på tværs af partierne.

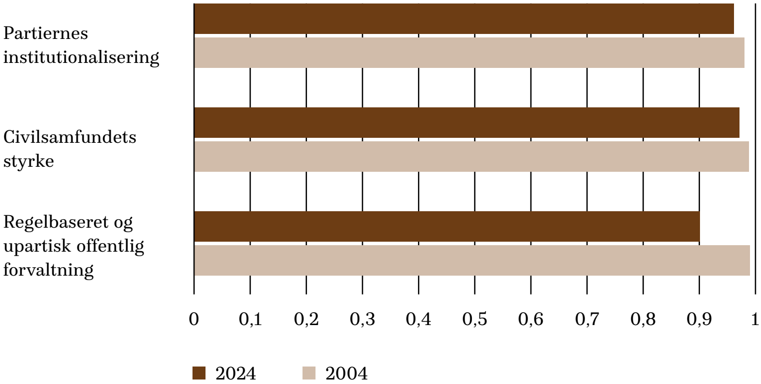
Den sidste faktor, vi fremhæver på mesoniveauet, er en effektiv og upartisk statsadministration. Den er essentiel for at kunne levere goder til borgerne, f.eks. orden i gaderne, velfærdsydelser og retssikkerhed, og ved at hjælpe politikerne med at foreslå og belyse løsningsforslag og gennemføre dem. Det er vigtigt for at sikre borgernes tilfredshed med og tillid til det demokratiske system. Derudover kan statsadministra-

tionen facilitere kompromiser mellem politisk uenige grupper ved at agere som en slags moderator. Sidst, men ikke mindst, kan politisk uafhængige embedsfolk i ministerierne, ved domstolene og i politiet forhindre eller i det mindste besværliggøre og forsinke regeringers eventuelle forsøg på at underminere demokratiet.

Figur 9 viser udviklingen i de tre faktorer, der relaterer sig til mesoniveauet: det stærke civilsamfund, de velorganiserede partier og den effektive og upartiske offentlige administration. Civilsamfundet i Danmark er særdeles stærkt og indtager faktisk en international topplacering sammen med lande som Norge, Schweiz, USA, Island og Tyskland, og der er stort set ikke sket ændringer i styrken i de seneste årtier. En stor andel af borgerne er engagerede, og organisationerne i civilsamfundet er ofte kendetegnet ved internt demokrati. Typisk holder selv de mindste og mest lokale foreninger generalforsamlinger, hvor en bestyrelse vælges efter vedtægter blandt medlemmerne. Denne organisationsform præger foreninger og interesseorganisationer i et tæt netværk fra de små lokale til de store landsdækkende som f.eks. Danmarks Naturfredningsforening, Landbrug & Fødevarer, Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation og Danmarks Idrætsforbund.

Figur 9 viser også, at partierne i Danmark generelt er meget velorganiserede på trods af en række nye partidannelser i de seneste år og en stigning i andelen af partiskiftere og løsgængere i Folketinget. Også her rækker niveauet til en international topplacering sammen med lande som Sverige, Norge, Tyskland og Spanien, og heller ikke på dette område er der sket væsentlige ændringer fra 2004 til 2024.

Figur 9. Civilsamfundets styrke, partiers organiseringsgrad og regelret og upartisk offentlig forvaltning i Danmark, 2004 og 2024



Note: Baseret på V-Dems Party Institutionalization Index, Civil Society Participation Index og indikatoren Rigorous and Impartial Public Administration. Indikatoren er omskaleret til at række fra 0 (slet ikke) til 1 (i høj grad). Kilde: Coppedge et al. 2025

Endelig har Danmark over hele perioden fra 2004 til 2024 haft et højt niveau af regelbaseret og upartisk offentlig forvaltning med embedsmænd, der er rekrutteret meritokratisk, dvs. baseret på en kombination af evner, erfaring og uddannelse snarere end nepotisme, korruption og partitilhørsforhold.[98] Selv om der har været et lille ryk i nedadgående retning – måske på grund af øget brug af særlige rådgivere, en stigende brug af almindelige embedsmænd til politisk rådgivning samt en række administrative skandalesager – indtager Danmark stadig en flot placering på den internationale rangliste sammen med lande som Tyskland, Schweiz, Estland, Letland, Taiwan og Singapore. Sammenlignet med de fleste andre lande, herunder Sverige og Norge, er relativt få topembedsmænd, f.eks. departementschefer og styrelsesdirektører, rekrutteret efter partipolitiske hensyn. I stedet stiger langt de

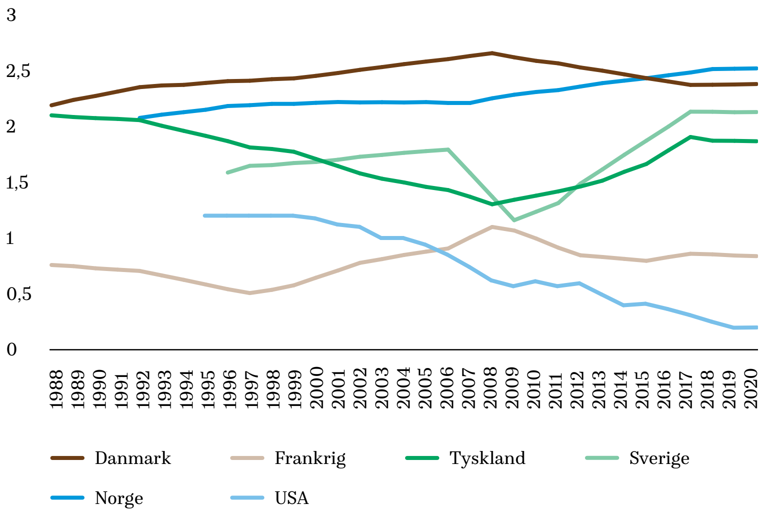
fleste op gennem det klassiske ministerielle hierarki. Selv om ministerierne siden 1960'erne gradvist har åbnet op for rekruttering fra f.eks. den private sektor,[99] kræver forfremmelse ofte mange års erfaring.[100]

På mikroniveauet udgør borgernes opbakning til demokratiet den mest centrale stabiliserende faktor for demokratiet. Borgernes prodemokratiske holdninger og handlinger er vigtige, fordi vælgerne har mulighed for igennem frie og fair valg at tilvælge politikere og partier med demokratiske værdier og fravælge dem med udemokratiske tilbøjeligheder. Mellem valgene kan borgerne være politisk aktive gennem deltagelse i den offentlige debat og ved at organisere sig og demonstrere. Hvis borgerne ikke støtter de demokratiske grundpiller, vil de være mere åbne over for politiske budskaber og handlinger, der kan underminere demokratiet. Valget af såkaldte populistiske stærkmænd forskellige steder i verden, f.eks. Ungarn, Polen, USA, El Salvador, Philippinerne, Tyrkiet, Indien, Serbien og Slovakiet, indikerer, at store dele af vælgerne i mange lande er villige til at give køb på liberal-demokratiske principper, hvis de tror, at det kan fremme deres egne eller landets politiske mærkesager.[101]

Blandt danskerne er der dog en høj principiel støtte til demokratiet, når de bliver spurgt om, hvorvidt de foretrækker demokrati som styreform og afviser alternativerne i form af militærstyre, étpartidiktatur, en stærkmand eller et ekspertstyre. Figur 10 viser holdningen til demokrati blandt danskere og borgere i en række andre lande for perioden, hvor vi har sammenlignelige data. Skalaen rækker fra ca. 3 til -3, hvor 0 angiver det globale gennemsnit for hele perioden. Tallene viser, at vi i Danmark har haft en meget høj opbakning til demokrati siden slutningen af 1980'erne, hvor dataserien begynder. Sammen med de andre nordiske lande er opbakningen i Danmark blandt de absolut højeste og mest stabile i Europa. Tyskland ligger også højt efter et lille dyk indtil 2008. Frankrig ligger noget lavere, men har alligevel overhalet USA,

hvor tilslutningen er faldet jævnt siden 1995 og nu næsten er nede på det globale gennemsnit.

Figur 10. Opbakning til demokrati i udvalgte lande, 1988 – 2020



Note: Baseret på Democratic Mood, som måler, i hvilken grad befolkningen i et givent land støtter et demokratisk politisk system og modsætter sig autokratiske alternativer. Høje værdier angiver stor opbakning til demokrati. Skalaen er relativ, men de mulige værdier ligger i intervallet -3 til 3. Kilde: Claassen 2022

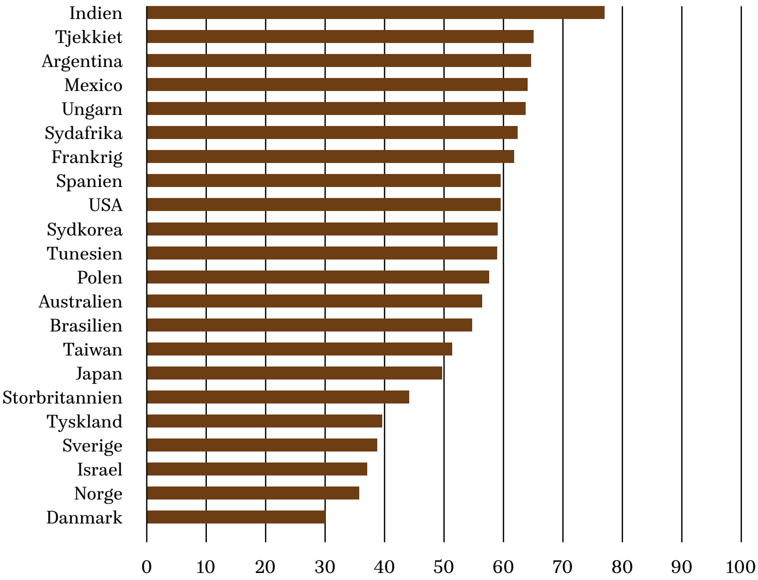
Én tolkning af disse data er, at danskerne i bund og grund er ærkedemokratiske og derfor afstår fra at give køb på demokratiet uanset de politiske goder, de bliver stillet i udsigt. En anden tolkning er, at det er en gratis omgang at svare ja til at foretrække demokrati, og at det er noget uklart, hvad folk egentlig tænker på, når de svarer på abstrakte spørgsmål om demokrati. Derfor siger oversigten måske ikke så meget om den reelle opbakning, når det kommer til stykket.

Vi kan komme nærmere et svar på, hvorvidt danskerne

rent faktisk bakker op om de bærende liberal-demokratiske institutioner, dvs. frie og fair valg, lige og almindelig valgret, politiske friheder og kontrol med regeringsmagten, ved at se på resultaterne fra en omfattende undersøgelse af demokratiske holdninger. Den har forsøgt at stille et repræsentativt udsnit af borgerne over for forskellige scenarier. Præmissen er, at vælgerne typisk opfatter sig selv som tilhængere af demokrati. Men hvis de finder ud af, at deres foretrukne kandidat eller parti har forbrudt sig mod demokratiske principper, efterrationaliserer de i den forstand, at de så alligevel opfatter handlingen som demokratisk. Modsat vil de regne kandidater og partier, som de ikke syntes om på forhånd, for udemokratiske, uanset om det er berettiget eller ej. Tænk blot på, hvordan modstandere af Mette Frederiksen var hurtige til at kritisere hende for grundlovsbrud i forbindelse med minksagen, mens hendes tilhængere slet ikke kunne se noget problematisk i håndteringen. Og hvordan mange af de samme personer, der havde anklaget Mette Frederiksen for brud på demokratiske rettigheder, hyldede Inger Støjbergs ageren i forbindelse med instrukssagen – og omvendt. Efterrationaliseringen er ofte ubevidst, og den finder sted, fordi vælgerne foretrækker et verdensbillede, hvor de ikke er nødt til at finde et kompromis mellem demokratiske principper på den ene side og opbakning til deres foretrukne politikere og politikker på den anden side.

Undersøgelsen dækker lande fra store dele af verden. Figur 11 viser, at danskerne faktisk er det folkefærd, der efterrationaliserer mindst. Det betyder, at vi i mindre grad end andre har en tendens til at opfatte udemokratiske tiltag som demokratiske, hvis det gavner vores eget politiske ståsted. Der er altså grund til at tro, at de fleste danskere vil straffe udemokratisk retorik og adfærd ved valg og på den måde medvirke til at sikre demokratiets stabilitet.

Figur 11. Andel borgere, der efterrationaliserer



Note: Tallene angiver procentandelen af respondenter i de enkelte lande, der ikke anerkender, at handlinger er udemokratiske, hvis udemokratiske handlinger knyttes til en politiker, de er politisk enige med. Kilde: Krishnarajan 2023

Når det er sagt, er der stadig et stort mindretal på ca. 30 % af danskerne, som har tendens til at efterrationalisere, og det er foruroligende at se, at det er over halvdelen af vælgerne i hovedparten af de andre lande i undersøgelsen, der har den tendens. Det svarer til at lukke øjnene eller ligefrem forsvare det, hvis ens egne politiske favoritter gør noget udemokratisk. Spejlbilledet af denne adfærd er at anklage politiske modstandere for at være udemokratiske, selv om de ikke er det, hvilket også er en fremherskende tilbøjelighed.

Sårbare institutioner, hvis situationen ændrer sig

Generelt står Danmark altså vældigt godt rustet, hvis vores

demokrati kommer under større pres. Men vi ser alligevel en række udfordringer for flere af de væsentligste institutioner, der relaterer sig til demokratiets kernefunktioner. Nogle af dem er nemlig indrettet på en måde, der gør dem yderst sårbare, hvis en regering med autokratiske ambitioner en dag skulle blive valgt.

Forældede forfatninger med løse eller skævvredne bestemmelser kan af og til give magtbegærlige regeringer vide rammer for at gennemføre antidemokratiske tiltag.[102] I dansk sammenhæng er de politiske frihedsrettigheder, særligt ytringsfriheden, ikke særligt godt beskyttet i vores forfatning. Det betyder, at domstolene ofte må ty til internationale konventioner, særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, når de skal afsige domme. Meget sigende bunder mediernes politiske uafhængighed hovedsageligt i en demokratisk kultur, normer i medierne og implicitte statslige forvaltningsregler, f.eks. armslængdeprincippet, frem for en eksplicit sikring i forfatning og lovgivning.[103]

Meget iøjnefaldende hviler valgmyndighedernes upartiskhed også på normer snarere end formelle regler. Det er som nævnt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der står for afholdelsen af folketingsvalg, folkeafstemninger, valg til kommunalbestyrelser og regionsråd samt valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet. Samme ministerium administrerer også den statslige partistøtteordning, gransker vælgererklæringer og fungerer som sekretariat for Valgnævnet, hvis medlemmer er udpeget af Indenrigsministeren. Regeringen har dermed, via indenrigs- og sundhedsministeren, i princippet adgang til at indsætte partiloyale støtter til væsentlige poster og til at manipulere valgenes integritet.

Et andet centralt eksempel er udnævnelsen af dommere. Udnævnelsen varetages formelt set af regeringen via justitsministeren efter indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet, som dog i sit virke fungerer uafhængigt af det politiske niveau. Hvor politisk udpegning af dommere kan være et direkte problem for et liberalt demokrati, kan en politisering af em-

bedsværket mere generelt udgøre et indirekte problem, fordi den kan undertrykke dets upartiskhed. Topembedsmændene i Danmark er nemlig formelt set ikke særligt godt beskyttede mod politisk motiverede ansættelser og fyringer. Ministerstyret, der fandt sin nuværende form gennem reformer fra midten af 1800-tallet og de første årtier af 1900-tallet, giver i princippet ministeren ret til at fyre og hyre enhver ansat i sit ministerium. Det udgør en meget væsentlig demokratisk kontrol med embedsværket. Omvendt kan det misbruges til at ansætte embedsmænd, som formodes loyale over for regeringen eller enkelte partier i regeringen. Meritokrati, hvor ansættelser primært er baseret på kompetencer og ikke partiloyalitet, er imidlertid en stærk norm og beskyttes også af, at regeringerne i Danmark ofte er i mindretal og derfor er afhængige af Folketingets støtte, som kan lide et knæk, hvis en regering forsøger at politisere embedsværket.[104]

Det er til gengæld forholdsvis enkelt for en flertalsregering, særligt hvis den kun består af ét parti, at placere meget loyale folk på centrale poster og på den måde svække kontrolmekanismerne og øge magtkoncentrationen. Naturligvis skal landet regeres, og regeringen og folketingsflertallet skal have vide rammer for at gennemtrumfe det folkelige mandat, de har opnået. Men det gælder altså ikke områder, hvor de underminerer fundamentale demokratiske spilleregler.

Kapitel 5

Mulige forbedringer

Demokrati er den eneste styreform, der anerkender borgernes ligeværdighed og ret til selvbestemmelse. En fri politisk debat, valg med jævne mellemrum og kontrol af magthaverne er desuden den bedste garanti mod borgerkrig og voldelig undertrykkelse og giver et godt grundlag for forpligtende internationalt samarbejde og fredelig sameksistens. På sigt leverer denne pakke typisk også en bedre levestandard, folkesundhed og miljø- og klimabeskyttelse end alternativerne, særligt hvis der er tale om et liberalt demokrati, der kan trække på en kompetent og upartisk stat.[105] Der er altså gode grunde til at prise store dele af vores demokratiske historie og værne om det demokrati, vi har i dag.

Som omtalt i indledningen konkluderede den første magtudredning i 2003, at Danmark var karakteriseret ved robuste demokratiske institutioner. Men den leverede kun et begrænset historisk tilbageblik og internationalt udsyn. I forhold til det historiske perspektiv har vi argumenteret for, at udviklingen af den danske stat under enevælden var en nøglefaktor. Adelens tab af politisk og administrativ magt og opbygningen af en forholdsvis centraliseret og upartisk stat fik stor betydning. Administrative reformer omorganiserede staten til et hierarkisk opbygget bureaukrati med en klar forbindelse fra lavest til højest placerede embedsmand, klart definerede opgaver for hver enkelt ansatte, og hvor embeder i stigende grad blev besat på baggrund af kvalifikationer snarere end social status. Dette skabte en administration, der var

bedre i stand til at varetage brede samfundsinteresser, herunder landbrugsreformer, der frigjorde bønderne fra stavnsbåndet og forbedrede deres økonomiske og sociale forhold. Disse reformer blev gennemført uden voldsomme konflikter, hvilket skabte grobund for et tillidsforhold mellem staten og befolkningen.

De fredelige landbrugsreformer bidrog til at skabe en klasse af bønder med politisk bevidsthed, som sammen med de nationalliberale blev central for udformningen af en fri forfatning og gennemtrumfede systemskiftet med parlamentarismens indførelse. Civilsamfundets styrke voksede indledningsvis gennem højskolebevægelsen, andelsbevægelsen og landboforeningerne og institutionaliserede politiske partier, herunder Venstre, voksede frem og pressede på for reformer.

Senere førte industrialiseringen til fremkomsten af arbejderbevægelsen og Socialdemokratiet, som tidligt lagde vægt på fredelig parlamentarisk kamp frem for revolution. Trods modstand fra mere konservative kræfter bidrog arbejderbevægelsen til, at valgretten blev udvidet til at gælde alle voksne borgere, og arbejdernes krav om velfærdsydelser blev gradvist imødekommet. Disse tendenser lagde grundstenen til brede politiske aftaler mellem rodfæstede politiske partier samt korporatisme, hvor forskellige samfundsgrupper, ofte repræsenteret ved organisationer som fagforeninger, arbejdsgiverforeninger og andre interessegrupper, fik en væsentlig rolle i beslutningsprocessen.

Dette organisatoriske landskab sikrede stabilitet, særligt under kriser som 1930'ernes økonomiske depression. Efterhånden førte erfaring med fredelige regeringsskift og en vekslen mellem politiske uenigheder og aftaler til, at der udviklede sig en stærk demokratisk kultur på både elite- og borgerniveau. Kulturen blev selvforstærkende, fordi den byggede på normer, som nye partier og interessegrupper skulle følge for at få indflydelse. Det blev byggestenene til vores berømte konsensuskultur eller det samarbejdende folkestyre, som vi selv ynder at kalde det. Her finder vi langt hen ad vejen år-

sagen til den stærke opbakning til demokrati som løsning på politiske uenigheder.

På denne baggrund kan det virke unødigt at ændre på noget, der fungerer godt. Men omvendt kan det være værd at sikre demokratiet mod dårligere tider, særligt hvis justeringerne ikke har store negative konsekvenser. Den danske demokratiske historie viser nemlig også, at demokratisk kvalitet og stabilitet ikke kommer af sig selv. Danmark har været privilegeret af de nævnte gunstige historiske omstændigheder, som har medvirket til en positiv udvikling.

Vores analyse har vist, at de liberal-demokratiske institutioner er i god forfatning sammenlignet med andre lande. Men der er alligevel plads til forbedringer. Demokratiet i Danmark er tilmed præget af stærke stabiliserende faktorer, som bunder i vores demokratiske historie og samfundsøkonomi, i den offentlige forvaltning og civilsamfundet samt i partierne og borgerne selv. Men der er nogle områder, som fremstår skrøbelige, hvis det alligevel skulle møde stærke udfordringer.

Kerneinstitutioner

Et område, der fortjener mere opmærksomhed, er valgretten til folketingsvalg. Bør den udvides til at omfatte udlandsdanskere og folk uden dansk statsborgerskab med fast ophold i Danmark? Ud fra et liberal-demokratisk perspektiv er der ikke klare anbefalinger, men dog enkelte retningslinjer for diskussionen. Således bør hensynet til, at befolkningen har medindflydelse på de regler, den selv skal følge, vægtes højt. Det er således en grundpille i demokratisk tænkning, at befolkningen skal have medbestemmelse, herunder til at vurdere begrænsning af sin egen frihed, som når bestemt adfærd kriminaliseres eller skattevilkår fastsættes. Hvis en person f.eks. igennem mange år er underlagt danske skatteregler og den danske straffelov, er det ud fra denne præmis kun rimeligt, at vedkommende kan være med til at ændre dem. I denne diskussion er det også relevant at tage hensyn til den betydelige frustration og følelse af uretfærdighed, der kan vokse

iblandt de grupper af befolkningen, der trods dansk bopæl er politisk udelukket. Men hvornår tilknytningen er stor nok til at berettige til stemmeret og på hvilket niveau, er mere uklart og fortjener en udførlig politisk diskussion.

I den sammenhæng kan der sættes spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang politiske rettigheder bør knyttes til en nationalstatslig ramme – altså de danske grænser. På den ene side er nationalstaten fortsat den vigtigste, politiske ramme om vores liv. Det gælder for såvel danskere som langt de fleste andre mennesker i verden. Hvis vi primært lægger mest vægt på det fysiske fællesskab, bør det give anledning til at genoverveje, om udenlandske borgere med fast bopæl i Danmark bør have stemmeret, mens en vægtning af det symbolske fællesskab kan tale for at udvide stemmeretten for danske statsborgere bosiddende i udlandet.

Det er dernæst oplagt at se nærmere på åbenheden omkring private donationer til politiske partier. Manglende gennemsigtighed og regulering af privat partistøtte gør det vanskeligt for borgerne at gennemskue potentielle afhængighedsforhold, og private donationer kan skabe en forvridning af partiernes konkurrencevilkår. En grundig debat om partistøtteloven kan med fordel lade sig inspirere af eksempler fra andre OECD-lande som f.eks. Frankrig, hvor der både er strenge beløbsgrænser og større åbenhed.[106] Ligesom Norge og Sverige sætter Danmark ingen grænser for størrelsen af donationer. Det kan debatteres, hvad der udgør en rimelig grænse, men det er under alle omstændigheder værd at forhindre, at penge kan komme til at skævvride de politiske konkurrencevilkår betydeligt, som det f.eks. er tilfældet i USA. Derudover er det værd at se nærmere på rimeligheden i, at politiske partier, herunder regionale og kommunale kandidatlister, ikke skal angive, hvem der har givet private donationer, hvis beløbet ligger under den årligt regulerede beløbsgrænse (23.600 kroner i 2024). Det er også oplagt at sætte spørgsmålstegn ved partiuafhængige kandidaters mulighed for at modtage anonyme donationer uanset beløbets størrelse.

Øget transparens er også relevant at diskutere i forhold til de politiske beslutningsprocesser og offentlighedsloven, der skal sikre åbenhed og mulighed for aktindsigt.[107] Selv om Danmark gang på gang krones som et af verdens mindst korrupte lande, har Transparency International, som har til formål at fremme transparens og bekæmpe korruption, udtrykt bekymring. Hyppige afvisninger på anmodninger om aktindsigt eller udlevering af dokumenter, hvor det meste er overstreget med sort tusch, kan være problematiske. Adgangen til aktindsigt for journalister og almindelige borgere er vigtig for at kontrollere regeringsførelsen, opdage ulovligheder og korruption eller blot få indsigt i regeringens reelle hensigter med dens politikker. Derfor er det ikke bare regeringens egne arbejdsgange, der er på spil, men mere overordnet tilliden til politikerne og det demokratiske system som sådan.[108]

Anmodninger om aktindsigt er en byrde for embedsværket, og visse politikere har argumenteret for, at åbenhed besværliggør forhandlinger og lovforberedende arbejde. Men det er vigtigt at huske, at der netop i forholdet mellem ministre og de nærmeste rådgivere er afgørende politisk magt på spil med hensyn til såvel at sætte den politiske dagsorden som at træffe vigtige beslutninger. I skrivende stund foregår et lovforberedende arbejde i et udvalg under Justitsministeriet med henblik på en revidering af loven. Til revideringen kan Danmark f.eks. lade sig inspirere af Norge og Sverige, som vi historisk set har haltet bagefter på dette område.[109] De har større gennemsigtighed i forbindelse med politiske beslutningsprocesser gennem bedre adgang til aktindsigt, uden at det politiske arbejde tilsyneladende lider stor overlast af den grund.

Endelig er det oplagt at diskutere mulighederne for at sikre de politiske frihedsrettigheder bedre, særligt hvis lejligheden byder sig i forbindelse med en grundlovsrevision. I mellemtiden bør regering og Folketing være særligt opmærksomme på i den almindelige lovgivning ikke at lade sig friste til at forbyde upopulære ytringer – i hvert fald ikke uden først

at have overvejet de principielle og langsigtede konsekvenser for ytringsfriheden nøje. Historisk set har restriktioner typisk ikke gavnet frihedens og lighedens sag,[110] og det er ikke optimalt, at domstole er nødt til at ty til internationale konventioner, når de skal finde ordentligt grundlag for at beskytte ytringsfriheden. En fuldstændig ubegrænset ytringsfrihed er ikke nødvendigvis et gode, men hensynene bag eventuelle begrænsninger skal være meget tunge for at være legitime.

En konkret trussel mod rigets sikkerhed kan f.eks. være en legitim grund, men det er ofte et sidespor at begrænse ytringsfriheden for at beskytte demokratiet selv. Demokratiets principielle styrke og legitimitet ligger i at kunne tolerere selv de mest nederdrægtige, undergravende ytringer og håndtere dem med gode argumenter. Selv under 1930'ernes økonomiske krise, hvor visse kommunistiske og fascistiske fraktioner vandt frem i det danske samfund, var politikerne tilbageholdende med at forbyde bestemte holdninger og foreninger.[111] Voldelige tendenser kunne håndteres af politiet uden at ty til forbud, og ekstremismen fik i øvrigt ikke stor tilslutning.[112] Vi kan formulere det sådan, at sikkerhedshensyn både skal veje tungt og være permanente. Selv om truslen er konkret, kan den være forbigående, og det er i en sådan situation uhensigtsmæssigt at ændre permanent i ytringsfriheden. Hvis truslen er forbigående, bør begrænsningen automatisk bortfalde ved truslens ophør, på samme måde som forsamlingsfriheden blev midlertidigt begrænset under coronanedlukningerne.

Opmærksomhedspunkter

I dag er der ikke meget, som tyder på, at det danske demokrati er i krise eller vil komme det i den nærmeste fremtid. Men der er dog en række områder, som fortjener mere opmærksomhed, fordi de udgør potentielle sårbarheder, hvis demokratiske normer om gensidig tolerance over for politiske modstandere og tilbageholdenhed i forhold til at skævvride og underminere de demokratiske institutioner kommer under

større pres i fremtiden. Rettidig omhu for demokratiet handler om at sikre det mod kendte udfordringer, men også mod de trusler, vi endnu ikke kender.

Demokratiet kræver vedvarende støtte og bekræftelse. Selv om det danske demokrati er begunstiget af en række stabiliserende faktorer, kan nye omstændigheder føre til nye udfordringer, som kræver nye løsninger. Det vil bl.a. være nyttigt at overveje mulighederne for at sikre en fortsat upartisk udnævnelse af dommere og at gøre bestyrelsesmedlemmer for public service-medier mere uafhængige af det politiske niveau. Derudover kan vi overveje mulighederne for en mere uafhængig valgkommission. Et skridt på vejen kunne være at etablere en uafhængig enhed som f.eks. Valgdirektoratet i Norge eller Valgmyndigheten i Sverige. Det kan sandsynligvis gøres uden at ødelægge de kompetencer og den lydefri praksis, som gør sig gældende i øjeblikket. De øvrige skandinaviske valgkommissioner fungerer således lige så godt og uafhængigt som den danske valgadministration, men de svenske og norske modeller indeholder blot færre risici end den danske model.

Vi har flere gange fremhævet vigtigheden af en upartisk stat for den demokratiske udvikling og stabilitet. Derfor kan der være grund til at træde varsomt med tiltag, der politiserer embedsværket. Der er fra tid til anden debat om muligheden for at indføre et lag af politisk udpegede embedsmænd i departementerne, som skal sørge for, at regeringer kan gennemføre deres politik mere effektivt. I Sverige bliver flere hundrede topembedsmænd udskiftet, når en ny regering træder til. Mette Frederiksen forsøgte med etableringen af det politiske sekretariat i statsministeriet i 2019 netop at styrke evnen til at føre regeringens politik igennem. De fleste lande i Europa har dog såkaldt todelte embedsmandssystemer med politisk udpegede embedsmænd og traditionelt neutrale, bureaukratisk udpegede embedsmænd. På samme måde er det ikke de politisk udpegede departementer i Sverige, der administrerer den daglige politik, men styrelsesdirektørerne. Ministeren kan

ikke så nemt blande sig i den almindelige forvaltning. Ifølge flere iagttagere kan en svensk model derfor godt være vejen frem, så længe de politisk udpegede ikke har instruktionsret over det neutrale embedsværk.[113] Hertil kommer, at det kan være meget vanskeligt at kræve af hver enkelt embedsmand, at vedkommende skal balancere mellem politisk-taktisk rådgivning af ministeren og sikring af lovlighed, faglighed og sandhed. Det undgår man ved at splitte rollerne ud på to separate spor i embedsværket.

På den anden side fungerer det danske system med neutrale topembedsmænd generelt godt, og departementscheferne mestrer typisk balancen mellem politisk sparring og faglig integritet, hvor de for det meste kan trække på mange års erfaring i ministerierne. Flere af de seneste års sager, f.eks. minksagen, instrukssagen, FE-sagen og Tibetsagen, illustrerer, at politisk indblanding i administrative sagsgange kan have skadelige konsekvenser.[114] Alt andet lige øges risikoen, hvis der indsættes politisk udpegede embedsmænd. Dybvad-udvalget, som blev nedsat af DJØF i 2022 med den tidligere departementschef Karsten Dybvad som formand, kom da også frem til, at politikken snarere skulle tages ud af embedsværkets arbejde end integreres mere i det. Det handlede bl.a. om at beskytte departementscheferne yderligere i deres ansættelsesforhold mod ministre og regeringer og styrke deres faglige integritet.[115]

En lignende konklusion har været fremført af Højesteretspræsident Jens Peter Christensen. Baseret på en refleksion over de seneste års sager argumenterer han for at vende tilbage til de traditionelle embedsmandsdyder som faglighed, lovlighed og sandhed, der i højere grad skal afbalancere hensynet til politisk-taktisk rådgivning og loyalitet. Ifølge Christensen var det netop ministrenes vedvarende pres for gennemførelse af en ulovlig politik, der fik embedsværket til at give efter i flere af de omtalte skandalesager, sandsynligvis fordi ministeren til syvende og sidst har muligheden for at fyre modvillige embedsfolk.[116] I denne debat, hvor hensynet

til demokratisk kontrol med embedsværket står over for hensynet til embedsværkets upartiskhed, er ingen løsninger omkostningsfrie.

Samlet set står det danske demokratis kerne ikke over for fundamentale udfordringer, når vi ser på de gældende institutioner og faresignaler. Vi ved dog, at dette kan ændre sig. Systematiske analyser af positive og negative erfaringer fra andre steder og Danmark selv, historiske såvel som nutidige, kan anvendes som inspiration og grundlag for videre diskussion af modeller, der minimerer risikoen for magtmisbrug uden at underminere den eksisterende præstationsevne og de valgte politikeres legitime ret til at træffe beslutninger. Der er meget visdom i vendingen "if it ain't broke, don't fix it!" Men i visse tilfælde er det nok mere fornuftigt at følge devisen om at forandre for at bevare. Måske kunne vi ligefrem opnå et par tiltrængte forbedringer.

Litteratur

Albertus, M. & Menaldo, V. (2018). *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. Cambridge University Press

Altman, D. (2022). Adjusting Democracy Indices to the Age of Mass Migration: Voting Rights of Denizens and Expats. *Contemporary Politics, 28*(4), 408-428

Andersen, D. (2021). Democratization and Violent Conflict: Is There a Scandinavian Exception? *Scandinavian Political Studies, 44*(1), 1-12

Andersen, D. (2024). Impartial Administration and Peaceful Agrarian Reform: The Foundations for Democracy in Scandinavia. *American Political Science Review, 118*(1), 54-68

Andersen, D. (under udgivelse). Impartial Administration and the Development of a Political Society of Compromise in Scandinavia. *Social Science History*

Andersen, D. & Doucette, J. (2022). State First? A Disaggregation and Empirical Interrogation. *British Journal of Political Science, 52*(1), 408-415

Andersen, D., Knutsen, C. & Skaaning, S. (2025). *Dimensions of State Capacity and Modes of Democratic Breakdown* (arbejdspapir)

Angiolillo, F., Lundstedt, M., Nord, M. & Lindberg, S.I. (2024). State of the World 2023: Democracy Winning and Losing at the Ballot. *Democratization, 31*(8), 1597-1621

Applebaum, A. (2020). *Demokratiets tusmørke*. Kristeligt Dagblads Forlag

Arendt, I. (2019, 17. oktober). *Det er udemokratisk at ville definere danske værdier*. jyllands-posten.dk. Lokaliseret 25.03.2025

Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy, 27*(1), 5-19

Bernhard, M., Hicken, A., Reenock, C. & Lindberg, S.A. (2020). Parties, Civil Society, and the Deterrence of Democratic Defection. *Studies in Comparative International Development, 55*(1), 1-26

Bertelsmann Foundation (2022). *Denmark*. sgi-network.org/2022/Denmark

Bertelsmann Foundation (2025). *Sustainable Governance Indicators*. sgi-network.org/2024

Binderkrantz, A., Christensen, J.G., Christiansen, P.M., Nielsen, M.K. & Pedersen, H.H. (2024). Closed shutters or revolving doors? Elite career track similarity and elite sector transfers in Denmark. *European Journal of Political Research, 63*(3), 1022-1041

Bjørn, C. (1999). *Kampen om grundloven*. Lindhardt & Ringhof

Blatter, J., Michel, E. & Schmid, S.D. (2022). Enfranchisement Regimes beyond De-territorialization and Post-nationalism: Definitions, Implications, and Public Support for Different Electorates. *Democratization, 29*(7), 1208-1229

Boese, V.A., Edgell, A., Hellmeier, S., Maerz, S. & Lindberg, S.I. (2021). How Democracies Prevail: Democratic Resilience as a Two-Stage Process. *Democratization, 28*(5), 885-907

Bryld, C. (1992). *Den demokratiske*

socialismes gennembrudsår. Selskabet til Forskning i Arbejderbevægelsens Historie

Bundsgaard, I. (2000). Indenrigsministeriet. I: Ilsøe, G., Knudsen, T., Ladewig, E. & Tamm D. (red.), *Dansk forvaltningshistorie 1* (s. 841-891). Djøf Forlag

Bøggild, T. (2024). *Demokratisk legitimitet og samhørighed blandt borgerne*. Essay til Magtudredningen 2.0

Casal Bértoa, F. (2024). *Party Systems and Governments Observatory*. whogoverns.eu

Castaldo, A. (2020). Back to Competitive Authoritarianism? Democratic Backsliding in Vučić's Serbia. *Europe-Asia Studies, 72*(10), 1617-1638

Christensen, C.B. (2005). *Danmark besat: Krig og hverdag, 1940-45.* Høst

Christensen, J.G. (2006). Ministers and Mandarins under Danish Parliamentarism. *International Journal of Public Administration, 29*(12), 997-1019

Christensen, J.G., Wang, J.G. & Opstrup, N. (2016). Embedsmandsdyderne og det ministerielle hierarki. *Politica, 48*(4), 431-454

Christensen, J.P. (2022). *Ministre og embedsmænd*. Djøf Forlag

Christensen, J.P. (2024). *Grundloven: Nerven i vores demokrati og retsstat* (2. udg.). Gyldendal

Christiansen, P.M. (2024). *Consensual Policy-Making in the Nordic World*. Aarhus Universitetsforlag

Ciobanu, C. (2024, 22. januar). *PiS Deploys 'Pro-Democracy' Language Against Poland's New Government*. balkaninsight.com. Lokaliseret 25.03.2025

Claassen, C. (2022). *Democratic Mood.* chrisclaassen.com

Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C.H., Lindberg, S.I. & Teorell, J. (2025). *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v14*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project

Cornell, A., Møller, J. & Skaaning, S.-E. (2020). *Democratic Stability in an Age of Crisis: A Reassessment of the Interwar Period.* Oxford University Press

Dănilă, A., Launai, Q. & Pătrașcu, L. (2023). Democratic Backsliding: Lessons to be Learned from Poland. *Europolity, 33*(1), 23-55

Demokratikommissionen (2020). *Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark*. Demokratikommissionen & Dansk Ungdoms Fællesråd

Digital Society Project (2024). *Digital Society Project*. digitalsocietyproject.org

Dombernowsky, L. (1983). *Lensbesidderen som amtmand. Studier i administrationen af fynske grevskaber og baronier 1671-1849.* Gads Forlag

Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. Djøf

Elklit, J. (1988). *Fra åben til hemmelig afstemning: Aspekter af et partisystems udvikling.* Forlaget Politica

Elklit, J. (2004). Er der virkelig ingen argumenter for at ændre det kommunale valgsystem? *Politica, 36*(3), 333-351

Elklit, J. (2017). *Valg*. Aarhus Universitetsforlag

Elklit, J. (2024). *Folketingsvalglovens § 77, stk. 4 (og evt. stk. 5?): Hvad*

er der galt – og hvad kan man gøre ved det? Afhandling præsenteret på Dansk Selskab for Statskundskabs årsmøde 2024
Ertman, T. (1997). *Birth of the Leviathan*. Cambridge University Press
Esping-Andersen, G. (1985). *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton University Press
EuroPAM (2017). *Denmark*. europam.eu
FEC (2022). *Federal Elections 2020*. fec.gov
Fink, T. (1987). *Estruptidens politiske historie 1875-1894. Bind 1-2.* Odense Universitetsforlag
France, G. (2023, 21. november). *Limits on Political Donations: Global Practices and Its Effectiveness on Political Integrity and Equality*. Transparency.org. Lokaliseret 28.03.2025
Frederiksen, K. (2023). *Support and Opposition to Undemocratic Politicians*. Ph.d.-afhandling. Forlaget Politica
Freedom House (2015). *Discarding Democracy: Return to the Iron Fist*. freedomhouse.org
Freedom House (2021). *Freedom in the World 2021: United States*. freedomhouse.org
Freedom House (2024). *Freedom in the World 2024: Denmark*. freedomhouse.org
Friisberg, C. (2016). *Dansk demokrati: Idé og praksis 1835 til ca. 1973*. Vestjysk Kulturforlag
Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order*. Farrar, Straus and Giroux
Gallagher, M. (2024). *Election Indices.* tcd.ie
Gerring, J., Knutsen, C.H. & Berge, J. (2022). Does Democracy Matter? *Annual Review of Political Science, 25*(1), 357-375
Gheaus, A. (2023). 'Let Them Be Children?': Age Limits in Voting and Conceptions of Childhood. I: Bognar, G. & Gosseries, A. (red.), *Ageing without Ageism? Conceptual Puzzles and Policy Proposals* (s. 115-127). Oxford University Press
Gidron, N., Adams, J. & Horne, W. (2020). *American Affective Polarization in Comparative Perspective.* Cambridge University Press
Glenthøj, R. & Ottosen, M.N. (2021). *Union eller undergang: Kampen for et forenet Skandinavien*. Gads Forlag
Graham, M. & Svolik, M. (2020). Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States. *American Political Science Review, 114*(2), 392-409
GRECO (2018). *Sixth Interim Compliance Report on Denmark*. coe.int
Gregory, R. & Christiensen, J.G. (2004). Similar Ends, Differing Means: Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand. *Governance, 17*(1), 59-82
Gundelach, P. (1988). *Sociale bevægelser og samfundsændringer: nye sociale grupperinger og deres organisationsformer ved overgangen til ændrede samfundstyper.* Forlaget Politica
Harrebye, S.F. (2019). *Sæt strøm til demokratiet: når koma kræver chokterapi*. Gyldendal
Himmelstrup, J. (1948). *Den provisoriske lovgivning i Danmark.*

Beskrivelse og synspunkter. Nyt Nordisk Forlag

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024). *Sådan kan man tabe sin valgbarhed.* valg.im.dk

International IDEA (2024). *The Global State of Democracy 2024: Strengthening the Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty.* idea.int

Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N. & Westwood, S.J. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science, 22*(1), 129-146

Jespersen, K. (2007). *Historien om danskerne 1500-2000.* Gyldendal

Johansen, J.C. (2006). Absolutism and the 'Rule of Law' in Denmark 1660-c. 1750. *Journal of Legal History, 27*(2), 153-173

Jørgensen, O. (2014). *Offentlighed i Norden. Offentlige eller hemmelige dokumenter og data: Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler*. Nordicom-Information nr. 3. nordicom.gu.se

Jørgensen, O. (2019). *Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper.* aabenhedstinget.dk

Jørgensen, S.O.M. (2024). *Hvad sker der, hvis man sænker valgretsalderen til 16 år?* videnskab.dk

Karpantschof, R. (2019). *De stridbare danskere: Efter enevælden og før demokratiet, 1848-1920*. Gads Forlag

Kirişci, K. & Sloat, A. (2019). *The Rise and Fall of Liberal Democracy in Turkey: Implications for the West.* brookings.edu

Knudsen, T. (2004). *Offentlighed i det offentlige*. Aarhus Universitetsforlag

Knudsen, T. (2006). *Fra enevælde til folkestyre: dansk demokratihistorie indtil 1973*. Akademisk Forlag

Knutsen, C.H., Dahlum, S., Allern, E.H., Hagfors, S.B., Klausen, J.E., Søyland, M. & Wig, T. (2023). *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet.* regjeringen.no

Koch, H. (1994). *Demokrati slå til! Statsretslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder 1932-1945*. Gyldendal

Koch, P. & Gottrup, R. (2019). Reversible Transparency: A Study of the New Danish Access to Information Act. *European Public Law, 25*(2), 205-227

Koue, M. (2024, 6. april). *'Direkte udansk og udemokratisk': Kaare Dybvads opgør med kønsopdelt svømning hældes ud med badevandet*. dr.dk. Lokaliseret 02.04.2025

Krake, K. (2020). Reconsidering the Crisis Agreements of the 1930s: The Defence of Democracy in a Comparative Scandinavian Perspective. *Contemporary European History, 29*(1), 1-15

Krishnarajan, S. (2023). Rationalizing Democracy: The Perceptual Bias and (Un)Democratic Behavior. *American Political Science Review, 117*(2), 474-496

Krunke, H. (2015). Freedom of Information and Open Government in Denmark: Progress or Deterioration? *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts: International Journal of Open Government, 2,* 65-76

Laneth, P.F. (2015). *1915. Da kvinder og tyende blev borgere*. Gyldendal

Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown

Lidegaard, B. (2018). *Kampen om Danmark 1933-45*. Gyldendal

Lippert-Rasmussen, K. & Bengtson, A. (2021). The Problem(s) of Constituting the Demos: A (Set of) Solution(s). *Ethical Theory and Moral Practice, 24*(4), 1021-1031

Lucas, R. (2022, 6. januar). *Where the Jan. 6 insurrection investigation stands, one year later.* npr.org. Lokaliseret 02.04.2025

Lührmann, A. & Lindberg, S.I. (2019). A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It? *Democratization,* 26(7), 1095-1113

Løgstrup, B. (2011). Danish Peasants Making Politics in the Eighteenth Century. I: Ihalainen, P., Bregnsbo, M., Sennefelt, K. & Winton, P. (red.), *Scandinavia in the Age of Revolution: Nordic political cultures, 1740-1820*. Ashgate

Løgstrup, B. (2015). *Bondens frisættelse: de danske landboreformer 1750-1810*. Gads Forlag

Mandag Morgen (2018, 14. juni). *Historien i tal. På vej mod et demokratisk A- og B-hold*. mm.dk. Lokaliseret 02.04.2025

McCoy, J., Rahman, T. & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist, 62*(1), 16-42

Mchangama, J. (2023). *Ytringsfrihed – fra Sokrates til sociale medier*. Djøf Forlag

Mchangama, J. & Stjernfelt, F. (2016). *MEN: Ytringsfrihedens historie i Danmark*. Gyldendal

Mechkova, V., Pemstein, D., Seim, B. & Wilson, S. (2024). *Digital Society Project Dataset v6*. digitalsociety-project.org

Medzihorsky, J. & Lindberg, S.I. (2024). Walking the Talk: How to Identify Anti-Pluralist Parties. *Party Politics, 30*(3), 420-434

Meléndez-Sánchez, M. (2021). Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador. *Journal of Democracy, 32*(3), 19-32

Merkel, W. (2018). Challenge or Crisis of Democracy. I: Merkel, W. & Kneip, S. (red.), *Crisis and Democracy. Challenges in Turbulent Times* (s. 1-28). Springer International

Michel, E. & Blatter, J. (2021). Enfranchising Immigrants and/or Emigrants? Attitudes towards Voting Rights Expansion among Sedentary Nationals in Europe. *Ethnic and Racial Studies, 44*(11), 1935-1954

Mikkelsen, F. (2018). Denmark 1700-1849: Crowds, Movements and Absolute Monarchy. I: Mikkelsen, F., Kjeldstadli, K. & Nyzell, S. (red.), *Popular Struggle and Democracy in Scandinavia: 1700-Present* (s. 13-35). Palgrave Macmillan

Møller, J. & Skaaning, S.-E. (2022). *Syv myter om demokrati*. Aarhus Universitetsforlag

Møller, J. & Skaaning, S.-E. (2024). *Democratization and Autocratization in Comparative Perspective*. Routledge

Nielsen, J. (2021, 13. august). *Kommentar af Jakob Nielsen: Demokratiet er i krise – bare ikke i Danmark*. altinget.dk. Lokaliseret 02.04.2025

Nygaard, B. (2017). *Grundloven: 1849.* Aarhus Universitetsforlag

OSCE (2021). *United States of America: General Elections, 3 November 2020*. osce.org

Pedersen, H.H. (2023, 21. november). *Kronik. Forsker: Ja, vi har kartelpartier, men medlemsdemokratiet i de danske partier er ikke afskaffet*. altinget.dk. Lokaliseret 02.02.2025

Pedersen, K. (2004). From Aggregation to Cartel? The Danish Case. I: Lawson, K. & Poguntke, T. (red.), *How Political Parties Respond: Interest Aggregation Revisited* (s. 86-104). Routledge

Peters, B.G. & Pierre, J. (red.). (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective.* Routledge

Politiken (2024, 21. juli). *Trump kalder demokraters Biden-kritik for udemokratisk*. politiken.dk. Lokaliseret 02.04.2025

Reporters without Borders (2024). *2024 World Press Freedom Index – journalism under political pressure*. rsf.org

Rigsadvokaten (2008). *Supplerende redegørelse om eventuel opløsning af Hizb-ut-Tahrir i henhold til grundlovens § 78*. ft.dk

Rosted, J. (2022, 7. september). *Debat: Tidligere departementschef: Næsten alle europæiske lande har todelte embedssystemer*. altinget.dk. Lokaliseret 02.04.2025

Ryan, A. (2023). Exploring differences in affective polarization between the Nordic countries. *Scandinavian Political Studies* 46(1-2), 52-74

Sato, Y., Lundstedt, M., Morrison, K., Boese, V.A. & Lindberg, S.I. (2022). *Institutional Order in Episodes of Autocratization*. v-dem.net

Schjørring, E. (2022, 29. august). *Analyse af Esben Schjørring: Jeg har afvist, at vores demokrati er i krise. Nu tror jeg, vi er på vej til demokratisk burn out*. altinget.dk. Lokaliseret 02.04.2025

Simonsen, S. (2024). *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the media pluralism monitor in the European member states and in candidate countries in 2023*. Country report: Denmark. cadmus.eui.eu

Skov, C.E. (2016). *Konservatisme i mellemkrigstiden*. Aarhus Universitetsforlag

Smith, B. & Christensen, J.G. (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica, 48*(4), 373-391

Stiers, D., Hooghe, M. & Dassoneville, R. (2021). Voting at 16: Does Lowering the Voting Age Lead to More Political Engagement? Evidence from a Quasi-experiment in the City of Ghent (Belgium). *Political Science Research and Methods*, 9(4), 849-856

Svensson, P. (1986). Stability, Crisis and Breakdown: Some Notes on the Concept of Crisis in Political Analysis. *Scandinavian Political Studies* 9(2), 129-139

Svensson, P. (1996). *Demokratiets krise? En debat- og systemanalyse af dansk politik i 1970'erne*. Forlaget Politica

Svensson, P. (2012). Var vore forfatningsfædre demokrater? *Temp, 3*(5), 5-27

Tang, M.A. (2021). *Højesteret: Loyal to Familia er en ulovlig forening*. anklagemyndigheden.dk

Togeby, L., Andersen, J.G., Christian-

sen, P.M., Jørgensen, T.B. & Vallgårda, S. (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen.* Aarhus Universitetsforlag

Transparency International Danmark (2024). *Offentlighedsloven*. transparency.dk

Treisman, D. (2023). How Great is the Current Danger to Democracy? Assessing the Risk with Historical Data. *Comparative Political Studies, 56*(12), 1924-1952

Tudor, M. (2023). Why India's Democracy Is Dying. *Journal of Democracy, 34*(3), 121-132

Wendel-Hansen, J. & Olesen, N.W. (2020). Indskrænket-monarkisk. Kongemagtens politiske udvikling efter 1848. *Rubicon, 28*(2), 37-64

Weyland, K. (2010). The Diffusion of Regime Contention in European Democratization, 1830-1940. *Comparative Political Studies, 43*(8-9), 1148-1176

World Justice Project (2024). *2024 WJP Rule of Law Index*. worldjusticeproject.org

Ytringsfrihedskommissionen (2020). *Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark. Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark: Del 1 og 2.* justitsministeriet.dk

Østerud, Ø. (1978). *Agrarian Structure and Peasant Politics in Scandinavia.* Universitetsforlaget

Noter

1 Lucas 2022
2 FEC 2022; OSCE 2021; Freedom House 2021
3 Angiolillo et al. 2024; International IDEA 2024
4 Mere formelt giver det kun mening at tale om demokrati i selv den mest snævre forstand, hvis der er konkurrencefyldte valg præget af reel usikkerhed om udfaldet, og valgets udfald afgør parlamentets sammensætning og regeringsmagten.
5 Fukuyama 2011: 14
6 Togeby et al. 2003: 52
7 Schjørring 2022; Harrebye 2019: 7; Nielsen 2021; Elklit 2017: 11; Demokratikommissionen 2020: 12
8 Møller & Skaaning 2024: kap. 1-2
9 Møller & Skaaning 2022: 40-41
10 Knutsen et al. 2023
11 Karpantschof 2019: 30-32
12 Weyland 2010: 1162
13 Svensson 2012
14 Knudsen 2006
15 Nygaard 2017; Bjørn 1999
16 Christiansen 2024
17 Løgstrup 2011
18 Bundsgaard 2000: 846
19 Jespersen 2007: 61
20 Herunder "Bill of Rights" (også kendt som "the First Amendment"), som i 1791 blev tilføjet til den oprindelige forfatning, der trådte i kraft i 1789. Den stadfæstede bl.a. ytringsfrihed og forsamlingsfrihed.
21 Svensson 2012: 6-7. Erklæringen om Menneskets og Borgerens Rettigheder ("Déclaration des droits de l'homme et du citoyen") blev vedtaget af den franske Nationalforsamling den 26. august 1789. Den fremhævede bl.a. ytringsfrihed og alle borgeres ret til direkte eller indirekte – gennem repræsentanter – at deltage i udformningen af lovene.
22 Mchangama & Stjernfelt 2016: 327
23 Elklit 1988: 168
24 Himmelstrup 1948: 139-140
25 Fink 1987
26 Wendel-Hansen & Olesen 2020: 53-62
27 Knudsen 2006: 149-151
28 Laneth 2015
29 Først i 1933 fulgte stemmeretten til modtagere af fattighjælp.
30 Svensson 1996: 70
31 Skov 2016: 24
32 Cornell et al. 2020: 123
33 Cornell et al. 2020: 122-131
34 Forliget indebar en devaluering af kronen til igangsættelse af eksport af landbrugsvarer samt lettelser i landbrugets renteforpligtelser, igangsættelser af offentlige byggeprojekter og en forenkling og systematisering af sociallovgivningen samt indførelse af universelle, sociale rettigheder.
35 Krake 2020
36 Christiansen 2024: 30-36
37 Christensen 2005; Lidegaard 2018
38 Svensson 1996: kap. 3
39 Knudsen 2006: 199-204
40 Electoral Democracy Index. Coppedge et al. 2025. Indekset er et samlet mål for elektorale komponenter i form af valgret, valgkvalitet, valgte beslutningstagere, ytringsfrihed og alternative informationskilder samt forenings-

frihed. Vi har valgt at anvende dette indeks frem for V-Dems Liberal Democracy Index, fordi sidstnævnte inkluderer en lang række frihedsrettigheder, som ikke er del af vores demokratidefinition. Til gengæld indfanger Electoral Democracy Index ikke direkte kontrol med regeringen.

41 Karpantschof 2019

42 Andersen 2021

43 Se Esping-Andersen 1985: 71-88

44 Ertman 1997: 305-314

45 Østerud 1978

46 Andersen 2024; Andersen (under udgivelse)

47 Johansen 2006; Jespersen 2007

48 Dombernowsky 1983

49 Løgstrup 2015

50 Mikkelsen 2018

51 Andersen 2024

52 Gundelach 1988

53 Bryld 1992

54 Knudsen 2006: 144-145

55 Andersen (under udgivelse)

56 Cornell et al. 2020: 118-122

57 Frederiksen 2023; Fukuyama 2011: 14

58 Indekset for elektoralt demokrati (Electoral Democracy Index) er udgivet af Varieties of Democracy (se Coppedge et al. 2025) med base i Sverige. Indekset er et samlet mål for elektorale komponenter som *suffrage*, *clean elections*, *elected officials*, *freedom of expression and sources of alternative information*, *freedom of association*. Indekset over politiske rettigheder og civile friheder (Political Rights and Civil Liberties) er udarbejdet af den amerikanske NGO Freedom House (2025) og udgør et samlet mål for *electoral process*, *political pluralism and participation*, *functioning of government*, *freedom of expression and belief*, *associational and organizational rights*, *rule of law*, *personal autonomy and individual rights*. Den tyske Bertelsmann Foundation (2025) udgiver også et mål for demokratisk styre (Democratic Government) som en del af deres *Sustainable Governance Indicators*. Målet dækker over *vertical accountability (elections, quality of parties and candidates, access to official information), diagonal accountability (media freedom and pluralism, civil society)* og *horizontal accountability (independent supervisory bodies, rule of law, legislature).* Slutteligt er der målet for begrænsninger i regeringsmagten (*Constraints on Government Power*), som den internationale NGO World Justice Project står bag. Det indfanger *government powers effectively limited by the legislature*, *government powers effectively limited by the judiciary*, *government powers effectively limited by independent auditing and review*, *government officials sanctioned for misconduct*, *government powers subject to non-government checks* og *transition of power subject to law*. Alle demokratimålene indfanger de aspekter, vi forbinder med liberalt demokrati, men indfanger typisk også lidt flere aspekter.

59 Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2024

60 Elklit 1988

61 Elklit 2004; 2024

62 Pedersen 2023

63 Pedersen 2004: 102; Pedersen 2023
64 GRECO 2018
65 Disclosure of Campaign Donations. Coppedge et al. 2025
66 *Bans and Limits on Private Income*, som er en komponent under Political Finance. EuroPAM 2017.
67 Gheaus 2023; Jørgensen 2024
68 Stiers et al. 2021
69 Se f.eks. Altman 2022; Lippert-Rasmussen & Bengtson 2021; Blatter et al. 2022
70 Christensen et al. 2016: 341-384; Christensen 2024: 95-102
71 World Press Freedom Index. Reporters without Borders 2024. Tyskland er nummer 10, Frankrig nummer 21, USA nummer 55, mens Rusland er tæt på at være bundskraber med plads nummer 162 for en score på 30 på pressefrihedsindekset. Med hensyn til akademisk frihed scorer Danmark 0,89 på et globalt indeks, der rækker fra 0 til 1. Det er omtrent det samme som Norge (0,88) og Frankrig (0,90), lidt mindre end Sverige (0,94) og Tyskland (0,93), men bedre end USA (0,67) og særligt Rusland (0,20). Academic Freedom Index. Coppedge et al. 2025.
72 Se indikatorerne knyttet til Digital Media Freedom. Mechkova et al. 2024.
73 Ytringsfrihedskommissionen 2020
74 Rigsadvokaten 2008; Tang 2021
75 Freedom of Peaceful Assembly. Coppedge et al. 2025
76 Right to information. World Justice Project 2024
77 Jørgensen 2014; Jørgensen 2019; Koch & Gottrup 2019; Krunke 2015; GRECO 2018
78 Dănilă 2023
79 Ciobanu 2024
80 Bermeo 2016; Lührmann & Lindberg 2019
81 Sato et al. 2022
82 Kirişi & Sloat 2019
83 Tudor 2023
84 Meléndez-Sánchez 2021
85 Castaldo 2020
86 Merkel 2018: 12
87 Svensson 1986: 133
88 Svensson 1986
89 Levitsky & Ziblatt 2018: 23-24
90 Political Violence. Coppedge et al. 2025
91 McCoy et al. 2018
92 Iyengar et al. 2019
93 Bøggild 2024; Gidron et al. 2020; Ryan 2023
94 Christiansen 2024
95 CSO Anti-System Movements. Coppedge et al. 2025
96 Møller & Skaaning 2024: kap. 6-9; Treisman 2023
97 Bernhard et al. 2020; Cornell et al. 2020; Boese et al. 2021; Andersen & Doucette 2022; Andersen et al. 2025
98 Peters & Pierre 2004; Christensen 2006; Binderkrantz et al. 2024; Smith & Christensen 2016
99 Gregory & Christensen 2004
100 Binderkrantz et al. 2024. I den danske centraladministration eksisterer desuden et kodeks, som tages meget alvorligt, og som embedsmændene generelt efterlever. Kodekset tilsiger, at embedsmændene i konkrete sager skal afveje lovlighed, sandhed, faglighed og loyalitet over for ministeren. Kort fortalt må de ikke lyve eller bidrage til, at ministeren taler usandt, de skal

altid gøre opmærksom på den fagligt rigtige beslutning over for ministeren samt eventuelle ulovligheder og sige klart fra ved ulovligheder. På den anden side står hensynet til loyalitet over for ministeren højt, så ministeren i udgangspunktet skal kunne regne med, at embedsværket bakker op om den foreslåede politik. Embedsmændene sørger dog for at agere strengt loyalt over for andre regeringer med andre idéer. Loyaliteten er så at sige midlertidig eller påtaget. Det skyldes især den stærke norm om kompetencebaserede ansættelser. Christensen et al. 2016.

101 Graham & Svolik 2020

102 Albertus & Menaldo 2018

103 Simonsen 2024: 8

104 De såkaldte særlige rådgivere udgør i den forbindelse en speciel udfordring. Ministrene kan ansætte en eller flere særlige rådgivere, som er tilknyttet under ministerens funktionsperiode og typisk fungerer som politisk sparringspartner. De har ikke beføjelse til at give embedsværket instruktioner, men kan pga. deres ofte tætte forhold til ministeren udøve væsentlig uformel magt over ministerielle medarbejdere. Især under tidspres kan der opstå en gråzone, hvor særlige rådgivere kan opnå stor indflydelse på administrative beslutninger, der ellers hidrører under departementscheferne. Dybvad-udvalget 2023.

105 Gerring et al. 2022; Møller & Skaaning 2022: kap. 10-11

106 France 2023

107 Adgangen til aktindsigt og offentlighed generelt er inden for miljøoplysningsområdet fortsat reguleret efter offentlighedsloven af 1985, hvorfor de påpegede udfordringer og løsninger ikke angår dette område.

108 Transparency International 2024

109 Knudsen 2004

110 Mchangama 2023

111 Først i 1941 blev kommunistiske foreninger forbudt, men da var det under den tyske besættelsesmagt. I 1933 blev der dog indført et uniformsforbud, der forbød personer at bære ensartede beklædningsdele, som tilkendegav et politisk tilhørsforhold. I 1934 blev det fulgt op af et forbud mod militært organiserede sammenslutninger, og i 1939 blev der indført en racismeparagraf, der forbød forfølgelse eller ophidselse til had mod en gruppe gennem udspredelse af falske rygter eller beskyldninger på grund af dens tro, afstamning eller statsborgerforhold.

112 Koch 1994

113 Rosted 2022

114 FE-sagen drejer sig om, at fem ledende medarbejdere i Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) blev hjemsendt pga. mistanke om lækager af hemmelige informationer. Sagen er blandt andet interessant i demokratisk optik, fordi myndighedernes forsøg på at stoppe lækagerne indebar angreb på den frie presse. Tibetsagen handlede om det danske politis håndtering af demonstrationer mod Kinas politik i Tibet under kinesiske statsbesøg i Danmark i 2012-2014, hvor Udenrigsministeriet og Politiets

Efterretningstjeneste (PET) havde lagt pres på Københavns Politi for at fjerne eller skjule lovlige demonstrationer.

115 Dybvad-udvalget 2023

116 Christensen 2022: 317-318

Hvordan står det til med det danske demokrati? Er det i krise, eller er det et af verdens bedste? Vi taler tit om demokratiets udfordringer, men kvaliteten af vores demokrati er høj, når vi sammenligner os med andre lande. Vi har frie, fair og inklusive valg, ytrings-, organisations- og forsamlingsfrihed, og der er kontrol med regeringsmagten. Der er dog også plads til forbedringer. Vi kan ønske os mere åbenhed i de politiske beslutningsprocesser, og ytringsfriheden bør sikres bedre, hvis folkestyret fortsat skal stå stærkt.

Dansk demokrati i perspektiv belyser, hvordan det danske demokrati fra midten af 1800-tallet har været præget af fredelig udvikling og stærke institutioner, og bogen giver et historisk og internationalt grundlag for at forstå, hvor folkestyret står i dag, og hvordan det kan gøres endnu mere robust.

Aarhus Universitetsforlag